Information Commissioner of Canada
Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner

2005-2006

2007-00448

Annual Report
Information Commissioner
2005-2006

"Countless individuals reported that senior officials, both political and administrative, find various ways to deny providing information to the public."

Justice John H. Gomery, *Restoring Accountability*
2nd Report of the Commission of Inquiry in the Sponsorship Program and Advertising Activities, 2006
Cf. pp. 43-44

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 947-0388 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2006

Cat. No. IP1/2006
ISBN 0-662-49236-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2006

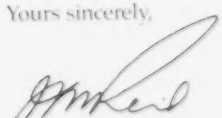
The Honourable Noël A. Kinsella
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Kinsella:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2006

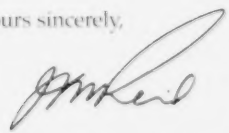
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

2005-2006 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE 1

Chapter I: A POLITICAL ROLLER COASTER RIDE 3

Low points 3
High points 5
Recurring themes: Delays 9
Recurring themes: Merger with Privacy 12
Recurring themes: Funding 15
Recurring themes: Professionalizing Access to Information Officers 16

Chapter II: DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS ... 19

Chapter III: INVESTIGATIONS AND REVIEWS 27

Commissioner-initiated complaints 27
Systemic complaint received by the Commissioner 27
"Report Card" investigations 28
Non-systemic complaints from the public 28
Disposition of workload 28
Complaints in backlog 29
Completion times 30
Miscellaneous 30
Tables 30

Chapter IV: CASE SUMMARIES 37

Index of Case Summaries 51

Chapter V: THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* AND THE COURTS 53

A. The Role of the Judiciary 53

B. **The Information Commissioner in the Courts** 54

I. Cases completed 54
II. Cases in progress – Information Commissioner as applicant/appellant ... 64
III. Cases in progress – Information Commissioner as a respondent 68
IV. Cases in progress – Information Commissioner as an intervenor 69

C. **Legislative Changes** 72

Chapter VI: CORPORATE SERVICES 81

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*–Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted, or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security, and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I

A Political Roller Coaster Ride

A Liberal minority government, a winter general election, a Conservative minority government, the interim and final reports of the Gomery Commission – for the country, the past year in politics was a thrilling ride! So, too, was it for the *Access to Information Act*. Every politician in search of high ground or a defensive position on matters of scandal or accountability had something to say about our right to know.

Yet, a front seat on a political roller coaster ride can be as dangerous as it is thrilling. This report recounts how the *Access to Information Act* and its Information Commissioner were affected by the past year's political events.

Low Points

A particularly troubling low point was the former Liberal government's refusal to accept the expressed will of Parliament (and its own promise) to introduce a bill to amend and strengthen the *Access to Information Act*. Instead, the former government pushed legislative proposals (such as the so-called whistleblower protection law) that derogated from the right to know, and took specific decisions to deprive the Information Commissioner of sufficient funds to perform his watchdog function.

Equally concerning were the actions taken by the former Liberal administration at the end of the Information Commissioner's seven-year term (the term expired on June 30, 2005). Prior to the end of the Information Commissioner's term, Parliament voted by overwhelming majority – including the Liberal government's front benches – to extend the Information Commissioner's term by one year. Subsection 54(3) of the *Access to Information Act* permits such a course of action. It provides:

> "The Information Commissioner, on the expiration of a first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term not exceeding seven years."

The former Liberal government rejected the expressed will of the House of Commons in two disturbing ways. First, the former government announced that the commissioner's term would be extended for only three months; second, it effected the extension of term pursuant to subsection 54(4) of the *Access to Information Act*, rather than pursuant to subsection 54(3), quoted above.

Subsection 54(4) of the Act states:

> "In the event of the absence or incapacity of the Information Commissioner, or if the office of Information Commissioner is vacant, the Governor in Council may appoint another qualified person to hold office instead of the Commissioner for a term not exceeding six months, and that person shall, while holding that office, have all of the powers, duties and functions of the Information Commissioner under this or any other Act of Parliament and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council."

The clear words of subsection 54(4) indicate that this provision is not intended for dealing with the renewal, extension, or re-appointment of a sitting information commissioner. The section specifically refers to "absence or incapacity of the Information Commissioner or if the office of the Information Commissioner is vacant". None of these conditions existed when the former Liberal administration invoked subsection 54(4) to extend the Information Commissioner's term by three months. The section also uses the phrase: "... may appoint another qualified person to hold office instead of the commissioner... ." The former Liberal government used this provision to extend the sitting commissioner's term; it did not appoint another person in the commissioner's stead.

Why would a government take this course? What is the practical distinction between extending the term of a sitting information commissioner pursuant to subsection 54(3) and doing so pursuant to subsection 54(4)?

The distinction is significant, and it is this: a re-appointment pursuant to subsection 54(3) preserves the independence of the commissioner. It preserves his or her protection against dismissal by the government (the Act requires approval of the House and Senate for dismissal) and it preserves the salary protection which the Act gives to commissioners (commissioners must be paid a salary equal to the salary of a judge of the Federal Court). On the other hand, a person appointed pursuant to subsection 54(4) has no statutory protection against summary dismissal by the government and the government retains sole discretion to set the appointee's level of remuneration.

In other words, a person re-appointed pursuant to subsection 54(3) is the Information Commissioner of Canada and a true Officer of Parliament, whereas a person appointed pursuant to subsection 54(4) is an "at pleasure" appointee of the government-of-the-day charged with carrying out the commissioner's functions.

The former Liberal administration adopted the same troubling approach a second time when it extended the commissioner's term for a further six months to March 31, 2006. For nine months, thus, Canadians have not had the benefit of an information commissioner who is, in law, independent of government.

Effective April 1, 2006, the Conservative government also invoked subsection 54(4) of the Act to extend the commissioner's term by six months. Given the flawed approach taken by the previous Liberal administration, the Conservative government had little choice but to repeat the error until Parliament returns and an information commissioner can be appointed with full independence of government and genuine Officer of Parliament status.

In the process of reforming the *Access to Information Act*, care must be taken by Parliament to remove from future governments the opportunity to interfere with the Information Commissioner's independence in end-of-term situations.

High Points

The positive highlight of the year was the election promise by now Prime Minister Harper to make it one of his very first orders of business to introduce the "*Open Government Act*". This Act – a package of comprehensive amendments to strengthen the *Access to Information Act* – was drafted by the Office of the Information Commissioner at the request of the pre-election Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. It received the approbation of the Standing Committee in one of its final acts before the election. Many of the proposals contained in the proposed *Open Government Act* were also endorsed by Justice Gomery in his second report.

At the end of this reporting year, Parliament had not resumed and so, at this writing, there are many unknowns, including whether or not the new government will get "cold feet", and how the other parties will react to the proposed *Open Government Act* in a minority government situation. Information commissioners, through bitter experience, have a profound appreciation for the ability of governments to disappoint when it comes to making good on promises to beef-up access rights. Even new governments, history has shown, quickly lose the courage and determination to give Canadians stronger access to information rights. Nevertheless, in the 23 years since the *Access to Information Act* came into force, this is the closest we have ever come to comprehensive reform and strengthening of this law.

Reform Required

The need for reform is pressing. Year after year, by commissioner after commissioner, Parliament is told that many public officials – both elected and non-elected – just don't get it! They don't get the basic notion that, in passing the *Access to Information Act* in 1983, Parliament wanted a shift of power away from ministers and bureaucrats to citizens. Parliament wanted members of the public to have the positive legal right to get the facts, not the "spin"; to get the source records, not the managed message; to get whatever records they wanted, not just what public officials felt they should know.

Ministers and bureaucrats, regrettably, didn't get the memo on this one! Still, after almost 23 years of living with the *Access to Information Act*, the name of the game, all too often, is how to resist transparency and engage in damage control by ignoring response deadlines, blacking-out the embarrassing bits, conducting business orally, excluding records and institutions from the coverage of the *Access to Information Act*, and keeping the system's watchdog overworked and under-funded.

No; of course not – it is not all bad news. There has been progress. But the clear lesson of these past years is that governments continue to distrust and resist the *Access to Information Act* and the oversight of the Information Commissioner. Even in its very early days, the new government has already launched a court action against the Information Commissioner, challenging powers that the Information Commissioner has exercised for many years, and which even the litigious Chrétien administration did not challenge.

Vigilance, by users, the media, academics, the judiciary, information commissioners, and Members of Parliament, must be maintained against the very real pressures from governments to take back from citizens the power to control what, and when, information will be disclosed.

Each and every one of the fine initiatives to improve government accountability that were put forward by Justice Gomery, by the parties during the election, and by the Liberal government in response to the sponsorship scandal, require the nourishment of unfiltered knowledge about what goes on in government, if they are to be truly effective. There can be no true accountability, or true disincentive for corruption and maladministration, without the bright light of transparency. That was the motivation for the changes the Information Commissioner published this year in the form of the *Open Government Act*.

At the heart of the suggested changes is a mandatory requirement to create records, backed up by penalties for non-compliance. Once adopted, one of the top priorities of the public service – if not the government – will be to establish

record-creation and record-retention protocols for every business line and activity of government – from staffing and classification, to pay and benefits, to contracting, to grants and contributions, to investigations and audits, to policy development and advice-giving, and to managerial activities. Why will all this be a priority? Because accepted record-creation and record-retention standards for all business lines will be a prudent defence against accusations of failure to comply with this new duty to create records.

Justice Gomery also saw this critical link between records management and good accountable governance. This is what Justice Gomery had to say:

> "The Commission concurs with the Information Commissioner that there should be mandatory record-keeping in government, and that the obligation to create a "paper trail" should be something more than a matter of policy. It should be an explicit part of the law of Canada."
>
> "Accordingly, the Commission agrees that the *Access to Information Act* should be amended to include an obligation on the part of every officer and employee of a government institution to create records that document decisions and recommendations, and that it should be an offence to fail to create those records. Going further, the Commission believes that there should also be free-standing record-keeping legislation which would require public servants and persons acting on behalf of the Government to collect, create, receive and capture information in a way that documents decisions and decision-making processes leading to the disbursement of public funds. This would make it possible to reconstruct the evolution of spending policies and programs, support the continuity of government and its decision-making, and allow for independent audit and review. Such record-keeping legislation should state clearly that deliberate destruction of documentation and failure to comply with record-keeping obligations are grounds for dismissal."
>
> "The reason for the creation of legal obligations to maintain and not to destroy government records, in addition to similar rules in the access to information regime, is that the rationale for mandatory record-keeping does more than facilitate public access to information: it ensures good government and accountability, a requirement consistent with the theme of the Commission's overall recommendations."
>
> [Gomery Report #2 at pp. 180-181]

Indeed, the legal requirement to create records is a vitally important first step – but only a first step. The entire life cycle of recorded information held by government requires regulation. The good guidance given in the government's policy on management of government information (MGI Policy) has not been

implemented in practice to an acceptable extent. Now is the time for a comprehensive information management act that will enshrine accountabilities for monitoring and enforcement – accountabilities which are, at present, highly confusing.

At present, the only statute that specifically mandates a minister to pay attention to how the government's information is managed is the *Access to Information Act*. Section 70 of the Act contains this provision:

Section 70(1) "... the designated Minister (President of the Treasury Board) shall

> (a) cause to be kept under review the manner in which records under the control of government institutions are maintained and managed to ensure compliance with the provisions of this Act and the regulations relating to access to records."

This is the statutory basis for the MGI policy, yet no President of the Treasury Board, in the 23 years since the Act's passage, has ever caused a single study to be made into the effect on access rights of information management practices. Yes, there have been efficiency studies, and e-government studies, and procurement initiatives and standards, and all the other good and important initiatives undertaken over the years by the Chief Information Officer Branch of the Treasury Board Secretariat – but virtually no attention paid to the statutory mandate.

The Office of the Information Commissioner intends to devote some considerable attention to monitoring how the Treasury Board Secretariat (TBS) is fulfilling its statutory obligations under the *Access to Information Act*, and this is, perhaps, the most important of those obligations. The other obligation placed on TBS by law is to ensure that all government institutions capture and report annually statistics on how the *Access to Information Act* is being administered. For almost 23 years, TBS has been content to capture only basic descriptive information, such as numbers of requests, categories of requesters, exemptions invoked, and so forth. Statistics that reveal performance deficits or successes are not captured. For example, government institutions are not required to publish the percentage of requests received that are answered late – a highly reliable predictor of the state of health of access administration in any institution. If the proposed *Open Government Act* is adopted, some gathering of basic performance data would be mandatory.

The proposed new *Open Government Act*, which the Information Commissioner presented to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in October of 2005, contains the following features:

1. All exemptions should contain an injury test and be discretionary. As well, all exemptions should be subject to a public interest override. In this way, Parliament would send the clear message that this is an openness law not a secrecy code, and that the default position is disclosure.

2. Public officials should be required to document their decisions, actions, considerations, and deliberations. This law, this right of access, means nothing if public officials don't keep appropriate records and conduct governance in an oral culture.

3. The last vestiges of unreviewable government secrecy – i.e. cabinet confidences – should be brought within the coverage of the law and the review jurisdiction of the commissioner. Cabinet confidentiality risks being broadly, and too self-servingly, applied by governments when it is free from independent oversight.

4. The coverage of the access law must be made comprehensive to all the mechanisms of government through which public funds are spent or public functions discharged. Of course, this would include all Crown Corporations, Foundations, and Agents of Parliament, as well as ministers' offices and the Prime Minister's Office. The right to know is at profound risk when governments have the discretion to decide which entities, and hence which records, will be subject to the right of access and which will not. The very purpose of the *Access to Information Act* was to remove the caprice from decisions about disclosure of government records; now is the time to remove the caprice from decisions about which entities will be subject to the Act.

5. Connected with this notion, that the coverage of the Act should be comprehensive, is the notion that the Act should be a complete code setting out the openness/secrecy balance. No longer should secrecy provisions in other statutes be permitted to be mandatory, in perpetuity, without meeting any of the tests of secrecy in the Act's substantive exemptions. Section 24 of the *Access to Information Act*, which sets out this open-ended, mandatory, class exemption, should be abolished.

Recurring Themes: Delays

As mentioned earlier, a good indicator of the overall effectiveness of the access to information process in government is the percentage of access requests made to government that are answered within the statutory deadlines. Regrettably, the government does not gather and report this key statistic. Consequently, it is only possible to offer here an impression based on the number of delay

complaints received as compared with previous years, and on the results of the commissioner's report card reviews of selected government institutions.

On that basis, it appears that the problem of delay remains a significant concern. This year, a higher percentage of complaints were delay complaints than was the case last year. Three of the institutions newly reviewed this year (Immigration and Refugee Board, Public Safety and Emergency Preparedness Canada, Royal Canadian Mounted Police) received failing grades, indicating an unacceptably high percentage of late responses to access requests. Five institutions that received a failing grade last year again received "Fs" this year. More will be said about delays in the "Report Card" section. Suffice to say that the Information Commissioner will require the assistance of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, as well as the assistance of the President of the Treasury Board, if the persistent problem of delay is to be solved once and for all.

The Standing Committee made an important contribution last year to solving the problem of delay, when it called officials from the departments that had received failing grades on their report cards to explain themselves. This determination by the committee to publicly expose the problem served to focus the minds of senior officials on taking response times seriously.

The President of Treasury Board, too, has an important role to play in (1) ensuring that ATI functions in departments are properly resourced; (2) issuing best practices and offering consulting services to problem institutions; (3) maintaining and managing a "flying squad" of ATI professionals to respond to request surges in the system; (4) professionalizing ATI workers and ending expensive and inappropriate reliance upon contract workers; (5) collecting the statistics necessary to allow TBS (and the public) to identify problem areas as soon as possible; (6) enforcing good records management throughout government; (7) increasing pro-active disclosures of government information; and (8) educating managers and exempt staffers as to their ATI obligations.

Under the Liberal administration, the Presidents of the Treasury Board gave no meaningful priority to their obligations as designated minister responsible for the administration, across government, of the *Access to Information Act*. This statutory function of the President of Treasury Board must be given a greater priority and importance within TBS. The TBS' ATI responsibility centre has an obligation to become a conscience for openness within government as a whole. It has, all too often, been in the service of the governments' communications effort to explain away, and minimize, failures of compliance with the *Access to Information Act* throughout the system.

Technology, too, continues to offer promise to help solve the problem of delay.

In the late 1990s, the Information Commissioner's "Report Cards on Compliance with Response Deadlines under the *Access to Information Act*" recommended that institutions make use of the latest technologies to assist them in meeting their response time obligations under the Act.

One product in particular, **ATIP*image***, which was originally part of a package entitled **ATIP*suite***, was recommended for its potential in easing the work associated with processing records. At that time, the company which offered this product was known as MPR & Associates, and its pamphlet had the following to say about it:

> "**ATIP*image*** uses document imaging technology to achieve a paperless ATIP case review process that lets you and your staff focus on actual case management rather than clerical tasks. Electronically sever text, attach notes, apply and track sections of the Act, disclose documents and more with a click of the mouse. You can paginate and print out consultation and release packages automatically. Search and retrieve one specific document within thousands of pages instantly. A duplicity-checking feature ensures duplicate or similar documents are processed exactly the same way."

The vast majority of institutions now use technology – inclusive of imaging technologies – to assist them with the administrative work associated with the *Access to Information Act*. **ATIP*image*** has undergone various upgrades, and is now known as **AccessPro Redaction Imaging**, which forms part of PrivaSoft's **Access Pro Suite**. The software now has one additional timesaving feature: it allows electronic documents to be saved directly into the system.

Have imaging technologies helped to alleviate response times? The short answer is "no." Although these imaging technologies offer processing advantages, the clerical work associated with getting the information into the system can be extremely time-consuming. Of course, the length of time that it consumes is dependent on the volume of records involved, the volume of requests being processed within the institution, the number of scanners available, and the number of support staff available to assist with the work.

The preliminary clerical work includes preparation, scanning, and indexing. Preparation involves the removal of staples, clips, and/or pegs. If records are in rough condition, or of unusual size, they may need to be photocopied. Scanning can be a long process, particularly if the records sit in long queues waiting to be scanned. Indexing includes the manual data entry of myriad identifying information, such as the identification of document type (memo, letter…), date,

"to" and "from", et cetera. Finally, either before or after the records are in electronic form, the records are triaged, meaning the records are reviewed for relevancy and duplicates are removed. If the preliminary processes add more than one week to the processing timelines, they effectively diminish or cancel out the benefits of electronic review processes.

Manual indexing is a major stumbling block in fully exploiting technology to reduce response times. Unfortunately, the problems associated with manual indexing are not easily resolved by institutions. Few institutions are in a position to hire a large contingent of clerical staff to do this tedious work. Yet, too often, this work is being performed by ATIP analysts or contractors, on a time-permitting basis. It takes away valuable time from their most significant work: reviewing and preparing records for release.

Imaging technologies can yet be improved to solve some of these remaining problems. We urge more work on developing improved text recognition capabilities. Indexing should become a seamless process, performed by the software, whereby key elements of records are recognized and captured as the records are scanned into the system.

Recurring Themes: Merger of the Offices of the Information and Privacy Commissioners

From time to time, since the early 1990s when the Mulroney government announced its intention to merge the offices of the Information and Privacy Commissioners under a single commissioner (an initiativ which was not abandoned), the pros and cons of such an initiative have been debated. The debate commenced anew in this reporting year when the former Liberal government announced, in June of 2005, that it would appoint an eminent person to inquire into, and make recommendations concerning, the merits of merging the Information and Privacy Commissioners' offices.

The person so appointed, former Supreme Court Justice the Honourable Gérard La Forest, conducted his review between July 22, 2005 (the date of his appointment) and November 15, 2005 (the date of his report to the Minister of Justice). Dr. La Forest was assisted by Professor Steven Penny of the Faculty of Law, University of New Brunswick. While the short term given Dr. La Forest did not permit him to hold public hearings, he consulted broadly with relevant stakeholders and experts. All of those who dealt with him, including this commissioner, were impressed by his thoughtfulness, convinced of his

independence of mind, struck by his intellectual honesty, and inspired by his personal integrity.

Dr. La Forest made the following recommendations:

- "There should not be either a full merger of the offices of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner or an appointment of one commissioner to both offices. These changes would likely have a detrimental impact on the policy aims of the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, and PIPEDA.

- If the Government and Parliament decide to proceed with a merger or cross-appointment, implementation should be delayed for a considerable period of time. The transition should take place gradually, and only after the challenges facing the current access and privacy regimes have been thoroughly studied and addressed.

- Caution should be exercised in proceeding with any attempt to share the corporate services personnel of the offices of the Information and Privacy Commissioners. Care must be taken to establish mechanisms ensuring adequate accountability and control.

- Government must do much more to foster a "culture of compliance" with access and privacy obligations. With respect to access, it should:

  - make it clear to officials that access should be provided unless there is a clear and compelling reason not to do so;
  - develop better information management systems;
  - ensure adequate training for access officials;
  - create proactive dissemination policies; and
  - provide adequate incentives for compliance.

  With respect to privacy, it should:

  - pay greater attention to the implications of programs involving the sharing, matching, and outsourcing of personal information;
  - ensure adequate training for privacy officials; and
  - develop comprehensive privacy management frameworks.

- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to specifically empower the commissioners to comment on government programs affecting their spheres of jurisdiction. Ideally, there should be a corresponding duty imposed on government to solicit the views of the commissioners on such programs at the earliest possible stage.

- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to recognize the role of the commissioners in educating the public and conducting research relevant to their mandates.

- The option of granting order making powers to the Information and Privacy Commissioners should be studied in further depth.

- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to specifically empower the commissioners to engage in mediation and conciliation."

[La Forest Report, pp. 55-56]

It is a tribute to Dr. La Forest's courage that more than fifty percent of his recommendations are reminders to the government that appointed him that there are a number of access to information and privacy issues having more importance for Canadians than the pros and cons of the merger of the commissioners' offices. The following extract from the report identifies the central challenge for the *Access to Information Act*:

> "There is undoubtedly a need for certain kinds of government information to remain confidential. This need is reflected in the many exemptions to access set out in the *Access to Information Act*. The Act itself proclaims, however, that as a general rule 'government information should be available to the public', and the 'necessary exceptions to the right of access should be limited and specific'. If this legal principle is to have its full effect, however, the bureaucracy must experience a profound cultural shift."

[La Forest Report, p. 46]

There is a welcome consensus as to how to encourage this "cultural shift", among the La Forest recommendations, the Gomery recommendations, the Information Commissioner's recommendations, and the promises for access to information reform contained in the Conservative Party election platform.

Following publication of Dr. La Forest's endorsement of two separate offices, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner made a joint request to the Clerk of the Privy Council that their two offices be separately listed in Schedule I.1 of the *Financial Administration Act*. This separate listing would give legal recognition to the separate status of the two offices – a result which has also been recommended by the Auditor General in order to ensure that the two offices could have separate general ledgers. According to the Auditor General, separate general ledgers would improve the accountability of the two offices. As of this writing, there has been no response from the Privy Council Office.

Recurring Issues: Funding the Commissioner's Office

During this reporting year, two committees of the House (Standing Committee on Public Accounts and Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics) and one Senate Committee (Standing Committee on National Finance) recommended that a new system for funding Officers of Parliament be adopted. In particular, they recommended that Parliament play a greater role in assessing the resource needs of its five independent officers (Information Commissioner, Privacy Commissioner, Auditor General, Commissioner of Official Languages, and Chief Electoral Officer). These three committees concluded that the then existing system, under which government ministers (Treasury Board) decide on the level of resources that will be given to Officers of Parliament, constituted a threat to the independence and effectiveness of Officers who have oversight functions vis-à-vis government ministers and institutions.

The former Liberal government agreed to participate in a pilot project for two fiscal years (2006-07 and 2007-08). The pilot involved the creation of an ad hoc committee of representatives from all parties represented in the House of Commons. The committee – called the House of Commons Panel on the Funding of Officers of Parliament – is chaired by the Speaker of the House.

The "mandate" of the House of Commons Panel is to consider resource requests from Officers of Parliament, taking into account the views of Treasury Board Secretariat officials and experts, if necessary, and to make recommendations as to the level and mix of resources which Treasury Board ministers should provide. The former government agreed that, for the period of the pilot project, it would – barring financial crisis – follow the panel's recommendations.

The panel met in November of 2005 to consider requests for additional resources submitted, separately, by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. In the case of the Information Commissioner, the panel recommended increases of $2,814,006 for FY 2006-07, $2,262,028 for FY 2007-08, $2,262,028 for FY 2008-09, and $1,505,286 for 2009-10 and future years. The full text of the panel's recommendations is available on our website at **www.infocom.gc.ca**.

On January 19, 2006, Treasury Board ministers accepted the panel's recommendation. Regrettably, Treasury Board ministers at that January 19th meeting, just prior to the election, reneged on an understanding between the OIC and TBS that there would be some additional funding for 2005-06 (by way of supplementary estimates or Vote 5 transfers). The expected additional funding would be consistent with the terms recommended for funding by the panel, and would allow the Information Commissioner to jumpstart the initiatives approved by the panel. To learn, just two months before the end of

the fiscal year, that some $450,000 of expected funding would not be forthcoming, imposed an enormous challenge for the Information Commissioner's office. Many ongoing activities, such as the completion of report card reviews, proceeding with systemic investigations, staffing vacant positions, purchasing basic supplies, investigator training, servicing information technology and working tools, translating reports and speeches, investigation-related travel, had to be terminated. The office's ability to meet backlog reduction and turnaround time targets was significantly compromised.

On the bright side, the former government's punitive decision with respect to the 2005-06 budget – a period not covered by the House of Commons Panel pilot project – shows how vitally important the panel's role will be in future.

In the longer term, it is to be hoped that the informal ad hoc House of Commons Panel will become a formalized joint committee of the House and Senate. That would be more appropriate for Officers who report to both Houses of Parliament. As well, it is to be hoped that the panel will reconsider its decision to conduct its budget reviews behind closed doors. All Officers of Parliament agree that, except in exceptional circumstances, their independence and accountability is best served by having the Parliamentary review process conducted in public.

It is especially important to note that the funding panel recognized, from the outset, that the government has a vital role to play in helping to reduce the Information Commissioner's workload. The panel recognized that the number of complaints to the Information Commissioner can best be reduced at the front end by better service to access requesters.

To that end, the panel made special note of a commitment by Treasury Board Secretariat officials to submit a report to the panel in the Fall of 2007 on the measures it has taken with government institutions and the Information Commissioner's office to ensure compliance across government with the *Access to Information Act*. This reporting commitment by the Treasury Board Secretariat may be a long-overdue signal that the Secretariat intends to give greater priority to its leadership role in making the *Access to Information Act* work at the front lines.

Recurring Themes: Professionalizing Access to Information Officers

For many years, there has been a recognition that those who administer access to information and privacy rights constitute a new profession – a profession having specialized knowledge, specific ethical obligations, and direct impact on the rights of Canadians.

In recognition of this reality, this year, the Canadian Access and Privacy Association (CAPA), primarily composed of federal government access to information and privacy employees, and the Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA), primarily composed of provincial and municipal access to information and privacy employees, announced the establishment of a joint committee to develop canadian professional standards – and associated training, education, ethical requirements, and certification – for "information rights" professionals. Both the federal Privacy Commissioner and the Information Commissioner have endorsed this initiative and have agreed to be represented on the committee.

Professionalizing the administrators of information rights, whether those rights are administered in government institutions or in private sector firms, will yield better informed, more consistent, and more principled implementation and delivery of information rights programs.

The government of Canada is urged to support the professionalizing of its ATIP administrators and to reflect such support in ATIP officer job descriptions, hiring practices, and training plans.

CHAPTER II

Delays in the System – Report Cards

A: Report Cards: Part I

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. In his 1996-97 annual report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

In 1998, at the beginning of this Information Commissioner's term, the "report card" system was commenced. Selected departments were graded on the basis of the percentage of the access requests received that were not answered within the statutory deadlines of the *Access to Information Act*. Under the Act, late answers are deemed to be refusals. Initially, the report cards were tabled in Parliament as specials reports; since 2000-01, they have been included within the commissioner's annual report.

With the introduction of the report cards, the Information Commissioner initially observed a dramatic reduction in the number of delay complaints: from a high of 49.5 percent in 1998-99 to a low of 14.5 percent of complaints in 2003-04. However, in recent years, the number has begun to rise again. This year, they account for 24.1 percent of the complaints from the public, up from 21.1 percent last year. The Office of the Information Commissioner will continue to focus its attention on the delay problem in order to remind government institutions of their responsibilities to provide timely responses to requests.

The Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines – percentage of requests received which end as deemed refusals:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 %	Ideal compliance	A
5-10 %	Substantial compliance	B
10-15 %	Borderline compliance	C
15-20 %	Below standard compliance	D
More than 20 %	Red alert	F

Like last year, the deemed-refusal ratio to requests received takes into consideration those requests carried over from the previous year, including the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1, 2005.

This year, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of requests in a deemed-refusal situation for the following twelve departments: Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC); Citizenship and Immigration Canada (CIC); Fisheries and Oceans Canada (F&O); Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT); Health Canada (HCan); Industry Canada (IC); Justice Canada (Jus); Library and Archives Canada (LAC); National Defence (ND); Privy Council Office (PCO); Public Works and Government Services Canada (PWGSC); Transport Canada (TC).

Using the grading scale, the results attained by the twelve government institutions reviewed this year are set out in Table 1.

Table 1: New Request to Deemed-Refusal Ratio - April 1 to November 30, 2005

Department	April 1 to November 30,2004 % of Deemed Refusals	Grade	April 1 to November 30, 2005 % of Deemed Refusals	Grade
AAFC	21.9	F	38.7	F
CIC	13.8	C	15.3	D
DFAIT	28.8	F	60.1	F
F&O	5.2	B	12.7	C
HCan	17.2	D	18.9	D
IC	16.1	D	5.9	B
Jus	43.0	F	38.8	F
LAC	70.0	F	55.5	F
ND	9.5	B	14.8	C
PCO	26.5	F	31.9	F
PWGSC	17.7	D	7.3	B
TC	7.2	B	9.2	B

Two institutions improved their performance over last year, six showed no change, and three received lower grades than last year. A positive effort was noted by Public Works and Government Services Canada, and again by Industry Canada in its third year in the reporting system, as both institutions' grades went from a "D" to a "B". Transport Canada has levelled off at a grade of "B" over the last two years; it is to be hoped that the department will press ahead to achieve ideal compliance in 2006-07. Although Library and Archives Canada again received an "F", much progress has been made, and LAC has virtually eliminated its backlog (by March 31, 2006). LAC has devoted some $850,000 in new resources to the task of coming into compliance with the law's response deadlines.

Moreover, it has entirely re-engineered its access to information request processes to ensure sustainability in the long term. LAC is making itself a model in government of how to make the access law work efficiently and effectively. DFAIT, too, received an "F", but it has devoted some $500,000 in new resources, and developed a good business plan to bring it into ideal compliance with response deadlines before the end of 2007-08. Kudos to DFAIT for its serious commitment to coming into compliance with response deadlines. Of concern is the number of institutions whose performance has slipped in the past year, particularly the Privy Council Office and Agriculture and Agri-Food Canada who have both slipped deeper into "Red Alert".

Table 2: Grading from 1998 to 2005 (April 1 to November 30)

Dept	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AAFC	-	-	-	-	-	-	F	F
CIC	F	F	D	C	A	C	C	D
DFAIT	F	F	F	D	B	F	F	F
F&O	-	-	F	F	A	A	B	C
HCan	F	A	-	-	A	C	D	D
IC	-	-	-	-	-	F	D	B
Jus	-	-	-	-	-	-	F	F
LAC	-	-	-	-	-	-	F	F
ND	F	F	D	C	B	B	B	C
PCO	F	A	-	-	D	F	F	F
PWGSC	-	-	-	-	F	D	D	B
TC	-	F	F	C	D	B	B	B

Note: Only grades from 2003 and onwards were calculated with the new formula that takes into consideration those requests carried over from the previous year.

Table 2 illustrates that government institutions have not taken the steps necessary to ensure that timeframes under the *Access to Information Act* are respected on a consistent basis. It is particularly discouraging that two important "example setters" – PCO and Jus – have had failing grades again this year, despite past assurances to the Information Commissioner and Parliament that they would respect their lawful obligations.

There appear to be five main causes of delay in processing access requests:

- Inadequate resources in ATIP offices;
- Chronic tardiness in the retrieval of records due to poor records management and staff shortages in offices of primary interest (OPIs);
- Difficulties encountered during the consultation process with third parties and other government institutions;
- Top-heavy approval processes, including too much "hand-wringing" over politically sensitive requests and too frequent holdups in ministers' offices; and
- Poor communications with requesters to clarify access requests.

The complete text of the twelve reviews conducted this year is available on our website at **www.infocom.gc.ca**.

B: Report Cards: Part II

As part of the proactive mandate of the commissioner's office, each year a department (or departments) is selected to be the subject of a broad review to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities under the *Access to Information Act*. The responsibilities and requirements can be set out in the Act or its Regulations, such as the timelines required to respond to an access request. Or the responsibilities may emanate from Treasury Board Secretariat or departmental policies, procedures, or other documentation in place to support the access to information process.

Fundamental to the access to information régime are the principles set out in the "Purpose" section of the *Access to Information Act*. These principles are:

- Government information should be available to the public;
- Necessary exemptions to the right of access should be limited and specific;
- Decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Unlike the report cards described in Part I of this chapter, which focused on delays, the scope of these reviews seeks to capture an extensive array of data and statistical information to determine how a government institution and its Access to Information (ATI) office are supporting their responsibilities under the Act. The new report card is divided into chapters, as follows:

- Access process and how it is managed;
- Deemed-refusal situation;

- Resources devoted to ATI and their adequacy;
- Leadership framework to create a culture of access to information in the institution;
- Information management framework as an underpinning of ATI;
- Complaint profile for ATI from the perspective of the Office of the Information Commissioner.

In 2005-06, four institutions were selected for review – Finance Canada (Fin), the Immigration and Refugee Board (IRB), Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Each department completed an extensive Report Card Questionnaire. The completed questionnaire was used as the starting point for an interview with the ATI coordinator of each institution. In addition, a random sample of approximately 15 completed access request files were reviewed to determine how decisions about access requests were made, approved, and documented.

The grading scale used in the new report cards is described in the following table.

Overall Grade	Overall ATI Operations
A = Ideal	• All policies, procedures, operational plan, training plan, staffing in place • Evidence of senior management support, including an ATI Vision • Streamlined approval process with authority delegated to ATIP coordinator • 5% or less deemed refusals
B = Substantial	• Minor deficiencies to the ideal that can easily be rectified • 10% or less deemed refusals
C = Borderline	• Deficiencies to be dealt with
D = Below Standard	• Major deficiencies to be dealt with
F = Red Alert	• So many major deficiencies that a significant departmental effort is required to deal with their resolution or many major persistent deficiencies that have not been dealt with over the years

On the above grading scale, the Immigration and Refugee Board, Public Safety and Emergency Preparedness Canada, and the Royal Canadian Mounted Police each rated an "F". Their performance was Red Alert. However, Finance Canada rated a "C", Substantial Compliance. Finance Canada is to be congratulated, as, of the 19 institutions reviewed over the years, only one other received a grade other than "F" on its first report.

FINANCE CANADA

Finance Canada has made progress in reducing the deemed-refusal situation. The department is encouraged to continue its efforts to make further progress to achieve a higher grade.

This report card makes a number of recommendations for ATI operations in Finance Canada. Of particular note, an essential component in the administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act* is the development of an ATI Operational Plan for the ATIP Directorate. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the business plan and those recommendations in this Report Card that are accepted by the department. Other recommendations focus on the need to have up-to-date, comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

The report card identified a serious deemed-refusal situation and lack of an up-to-date ATI support structure in the IRB's current policies, procedures, and technology. Although the ATIP Director (who was appointed to the position in December 2005) has recognized the need to have the support structure updated and started on some projects, there is no comprehensive plan that covers all aspects of what must be accomplished.

Of particular note among the recommendations for ATI operations in the IRB is the development of an ATI Operational and Improvement Plan for the ATIP Directorate, an essential component in the administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act*. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to guide improvements to the administration of the *Access to Information Act* in the ATIP Directorate and the IRB. Senior management of the IRB should monitor the plan. Other recommendations focus on the need to review the access request

approval process to reduce reviews. The ATIP Director has fully delegated authority to make decisions under the *Access to Information Act*, and that delegation should be exercised without senior level approvals. Senior staff should be informed, as required, in a parallel process.

PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA

There exists a serious and persistent deemed-refusal situation in the department. The internal departmental process for finalizing the access request release package is subject to numerous reviews and approvals. The effect of this is to delay the processing of an access request to the point that it is almost impossible to meet the statutory requirements of the Act. Numerous reviews and approvals prior to the release of records also foster an institutional culture of "play it safe".

The report card recommended the development of an ATI Operational and Improvement Plan for the ATIP Office. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the business plan and those recommendations in this Report Card that are accepted by the department. Other recommendations focus on the need to have up-to-date, comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*.

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

As in the report card for two other institutions, the review identified a serious and persistent deemed-refusal situation that the RCMP is just starting to address. The situation appears to be the result of staffing reductions that left the ATIP Office over a number of years with significantly fewer staff positions than required to process access requests. The condition has deteriorated to the point where three out of every four access requests have been answered beyond the statutory time requirements of the Act. Senior management of the RCMP is now engaged in solving the problem. For example, it recently allocated an additional 20 positions to the ATIP Office.

In this case too, the report card recommends that the RCMP develop an ATI Operational Plan for the ATIP Office. In addition, an ATI Improvement Plan is urgently needed to guide a dramatic improvement in the deemed-refusal situation. Both plans would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the operational plan and the improvement plan, and those recommendations in this report card that

are accepted by the RCMP. Other recommendations focus on the need to have up-to-date comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require regular ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

CONCLUSION

All four institutions have recognized that they have serious problems in the processes that support the administration of the *Access to Information Act*. Each institution in 2005-06 took some positive initial remedial actions. But there was no commitment, at the time of the report cards, as to precisely how and when all of the serious deficiencies described in the report cards will be addressed and how improvements will be sustained.

A critical component of the administration of the *Access to Information Act* is the leadership role of the ATI coordinator and senior management in a department. Senior management exercises leadership by identifying access to information as a departmental priority and then acting upon this by providing the appropriate resources, technology, training, and policies. Together with the ATI coordinator, it is important for senior management to foster a culture of openness and access to departmental information, by adopting and staying engaged in a remedial plan with clearly defined deliverables and critical dates.

The full text of the report cards is available on our website at **www.infocom.gc.ca**.

CHAPTER III

Investigations and Reviews

Commissioner-Initiated Complaints

As indicated earlier in this report, the Information Commissioner initiated 760 complaints this year against government institutions. What is to be made of this high number? Does it indicate a shift in the commissioner's approach to oversight?

Here is the explanation. The 760 complaints were made against three government institutions: Royal Canadian Mounted Police (481), Privy Council Office (126), and the Department of Foreign Affairs and International Trade (153). All the complaints were of delay. Indeed, in each case, the initiated complaints covered all access requests to these three institutions that had not been answered, despite the lapse of statutory deadlines (i.e. all requests in "deemed-refusal" status). The first reason for the Information Commissioner's decision to initiate these complaints was a long-term inability by these institutions to respect statutory response deadlines. The second reason was the apparent failure of these institutions to act on recommendations for improvement that the commissioner had made to these institutions in previous report cards. The third reason, perhaps the most important, was concern that a "squeeky-wheel-gets-the-grease" approach (i.e. awaiting the receipt of individual complaints of delay against these institutions) was unfair to the many requesters whose answers were late but who did not choose to make complaints to the Information Commissioner.

This systemic approach to the problem of delay in answering access requests will be used with greater frequency, given a recent trend upward in the number of delay complaints.

Systemic Complaint Received by the Commissioner

A second systemic approach to investigating an alleged problem of delay commenced in this reporting year when the Canadian Newspaper Association (CNA) made a complaint against all government institutions (later reduced to 21 institutions). The complaint alleged that there is a secret system in government for the handling of access requests from members of the media. Moreover, the CNA alleged that this secret system has the effect of delaying media requests. The CNA based its complaint on previously published research which showed that, in some federal government institutions, it takes longer to respond to requests from members of the media than to requests from others.

This latter type of systemic complaint is being investigated through a combination of standardized data collection through questionnaire responses, and on-site verification and interviews. The investigation will assess whether or not media requests appear to be receiving discriminatory treatment; if so, in what departments and to what extent.

As well, the investigation will inquire into whether responsible central agencies (Treasury Board Secretariat, Privy Council Office, and Justice Canada) were aware of concerns about discriminatory treatment of media requests and, if so, what action was taken in response. The results of this systemic investigation of the CNA complaint will be reported in next year's report.

Report Card Investigations

The third type of systemic investigation that is undertaken by the Information Commissioner is the expanded report card process that collects and assesses data from selected government institutions on a host of performance-related variables. These expanded report card investigations allow the commissioner to obtain early identification of problem areas such as: abuse of time extensions, inflation of fees, failure to document reasons for exemptions, overuse of exemptions, poor records management, failure to exploit opportunities for pro-active and informal disclosure, political interference, and insufficient resources and/or training.

In this reporting year, the Information Commissioner undertook follow-up investigations of government institutions who did not achieve ideal compliance last year, and a number of expanded report card reviews. The results of this year's report card reviews are provided in Chapter II of this report.

Non-Systemic Complaints from the Public

In addition to the three types of systemic complaints described above, in this reporting year the office had a workload of 2,773 complaints (1,365 carried over from last year and 1,408 received this year - see Table 1). The complaints received this year covered a variety of matters, categorized in Table 2. Of special concern is the increasing percentage of complaints relating to delays and time extensions.

Disposition of Workload

- With respect to commissioner-initiated complaints, this year 329 such complaints were closed (62-RCMP, 119-PCO, 148-DFAIT).

- With respect to systemic complaints received from the public (i.e. complaints against more than one institution about the same matter from the same

complainant), significant work has been undertaken this year in investigating the CNA complaint. The full investigation will be completed this year and reported in next year's annual report.

- With respect to report card reviews, the office completed 12 follow-up reviews and 4 expanded reviews this year.
- With respect to individual complaints from members of the public, 1,319 were completed, and the outcomes are summarized in Table 3.
- The "top 10" list of institutions against which well-founded complaints were made are:

1. Canada Revenue Agency ..... 369 of 379
2. Royal Canadian Mounted Police ..... 102 of 118
3. Privy Council Office ..... 68 of 98
4. Public Works and Government Services Canada ..... 57 of 76
5. Department of Foreign Affairs and International Trade ..... 43 of 48
6. National Defence ..... 38 of 69
7. Fisheries and Oceans ..... 30 of 46
8. Health Canada ..... 30 of 45
9. Canada Border Services Agency ..... 21 of 24
10. Justice Canada ..... 20 of 26
10. Transport Canada ..... 20 of 22

Complaints in Backlog

This year, the office gave additional attention, and devoted new resources, to completing investigations that had fallen into backlog. The office considers any investigation of a refusal to disclose complaint should be completed within four months; complaints of administrative problems, such as delay, should be completed within one month. 850 backlogged files were completed, and the average time to completion of this group of files was 15 months. Of course, until the office's backlog reduction plan is fulfilled (2008-09 at the earliest), overall completion times will remain high as such files are closed and reflected in the completion statistics.

Completion Times

Table 4 confirms the expected effect on completion times due to the pursuit of the backlog reduction plan. Of the 1,319 cases which were closed this reporting year, 65% were backlog cases. Of the 1,454 cases pending at year end, 1,323 were in backlog status. Table 5 illustrates the significantly shorter completion times for complaints not in backlog.

The Information Commissioner's pleas for resource relief have, as discussed in Chapter I, born fruit. Starting in 2006-07, some additional resources (though less than the Information Commissioner requested) have been approved until the end of 2007-08. Although it will take some time of training, finding accommodation, and experience to maximize the effectiveness of the new investigative staff, the Information Commissioner expects that the backlog reduction program will be in full swing in 2006. Based on the Information Commissioner's projections of workload in the coming year, and given the level of resources provided, it will take until the end of 2008-09 to substantially complete the backlog reduction project.

Miscellaneous

Table 6 shows the distribution of complaint outcomes by government institution. Table 7 shows the distribution of complaints received/closed by province/territory.

Table 1 SUMMARY OF WORKLOAD

	April 1, 2004 to Mar. 31, 2005	April 1, 2005 to Mar. 31, 2006
Complaints from the Public		
Pending from previous year	1019	1365
Opened during the year	1486	1408
Completed during the year	1140	1319
Pending at year-end	1365	1454
Commissioner-Initiated Systemic Complaints		
Pending from previous year	0	0
Opened during the year	0	760
Completed during the year	0	329
Pending at year-end	0	431
Report Cards		
Full Review	3	4
Follow-up Review	12	12

Table 2 COMPLAINTS RECEIVED BY TYPE

Category	April 1, 2004 to Mar. 31, 2005		April 1, 2005 to Mar. 31, 2006	
Refusal to disclose	492	33.1%	430	30.5%
S.69 Exclusion	59	4.0%	52	3.7%
Delay (deemed refusal)	308	20.7%	339	24.1%
Time extension	178	12.0%	438	31.1%
Fees	35	2.3%	43	3.1%
Miscellaneous	414	27.9%	106	7.5%
Total	**1486**	**100%**	**1408**	**100%**

Table 3 COMPLAINT FINDINGS
April 1, 2005 to March 31, 2006

Category	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	171	14	116	43	344	26.1%
S.69 Exclusion	58	-	15	12	85	6.4%
Delay (deemed refusal)	276	-	8	26	310	23.5%
Time extension	447	-	32	2	481	36.5%
Fees	18	-	15	13	46	3.5%
Miscellaneous	19	-	8	26	53	4.0%
TOTAL	**989**	**14**	**194**	**122**	**1319**	**100%**
100%	**75.0%**	**1.1%**	**14.7%**	**9.2%**		

Table 4 TURNAROUND TIME (MONTHS)

Category	2003.04.01 – 2004.03.31				2004.04.01 – 2005.03.31				2005.04.01 – 2006.03.31			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	3.60	17	9.48	6	3.73	16	5.59	4	4.54	14	6.77	9
Time extension	2.47	10	6.18	6	4.37	9	5.85	4	4.42	5	15.02	32
Fees	4.64	3	6.67	2	4.96	2	5.72	1	5.46	3	11.51	1
Miscellaneous	3.55	4	12.67	2	5.10	3	5.36	2	9.67	3	18.81	1
Subtotal - Admin Cases	3.24	34	7.30	15	4.14	30	5.52	11	4.57	25	15.02	23
Refusal to disclose	5.59	34	16.96	13	12.21	44	17.62	9	9.30	19	19.82	7
S. 69 Exclusion	8.04	4	7.07	0	13.32	5	23.01	1	19.69	5	28.42	1
Subtotal – Refusal Cases	6.12	38	16.93	13	12.33	49	18.41	10	11.18	24	24.84	8
Overall	4.67	72	10.36	28	7.00	79	10.75	21	6.58	49	15.02	51

Notes: 1. Difficult Cases - Cases that take over two times the average amount of Investigator Time to resolve.
2. Refusal Cases take on average four times as much investigator time to resolve than admin. cases.

Table 5 EFFECT OF BACKLOG ON TURNAROUND TIME

Category	Backlog Complaints				Recent Complaints				Overall			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	6.16	4	7.76	6	4.27	10	4.18	3	4.54	14	6.77	9
Time extension	6.71	1	15.02	32	2.84	4	4.41	0	4.42	5	15.02	32
Fees	8.25	1	24.76	0	4.14	2	9.14	1	5.46	3	11.51	1
Miscellaneous	7.12	0	18.81	1	9.73	3	4.98	0	9.67	3	18.81	1
Subtotal - Admin Cases	6.53	6	15.02	39	4.27	19	4.18	3	4.57	25	15.02	43
Refusal to disclose	15.21	9	25.55	6	6.25	10	9.21	1	9.30	19	19.82	7
S. 69 Exclusion	21.07	4	28.42	1	6.21	1	-	0	19.69	5	28.42	1
Subtotal – Refusal Cases	18.18	13	26.73	7	6.23	11	9.21	1	11.18	24	24.84	8
Overall	13.41	19	15.02	46	4.54	30	4.83	5	6.58	49	15.02	51

Table 6 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2005 to March 31, 2006

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	7	-	2	1	10
Atlantic Canada Opportunities Agency	4	-	-	-	4
Business Development Bank of Canada	-	-	2	-	2
Canada Border Services Agency	21	-	2	1	24
Canada Firearms Centre	9	-	10	-	19
Canada Lands Company Limited	-	-	-	1	1
Canada Mortgage and Housing Corporation	4	-	1	-	5
Canada Revenue Agency	368	1	7	3	379
Canadian Air Transport Security Authority	1	-	-	-	1
Canadian Commercial Corporation	2	-	2	5	9
Canadian Environmental Assessment Agency	-	-	-	1	1
Canadian Food Inspection Agency	6	1	1	1	9
Canadian Heritage	-	-	8	-	8
Canadian Human Rights Commission	3	-	-	-	3
Canadian Institutes of Health Research	-	-	1	-	1
Canadian International Development Agency	1	-	-	-	1
Canadian Nuclear Safety Commission	-	-	1	-	1
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	3	-	1	-	4
Canadian Space Agency	2	-	1	-	3
Citizenship and Immigration Canada	16	1	12	3	32
Correctional Service Canada	12	-	14	14	40
Department of Foreign Affairs and International Trade	43	-	3	2	48
Environment Canada	11	-	13	-	24
Finance Canada	8	-	3	-	11
Fisheries and Oceans Canada	30	-	14	2	46
Health Canada	30	-	3	12	45
Human Resources and Skills Development Canada	4	-	1	-	5
Immigration and Refugee Board	8	-	2	1	11
Indian and Northern Affairs Canada	17	-	3	19	39
Indian Residential Schools Resolution Canada	3	-	-	-	3

Table 6 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2005 to March 31, 2006 (continued)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Industry Canada	16	-	2	-	18
Infrastructure Canada	-	-	1	-	1
International Centre for Human Rights and Democratic Development	1	-	-	-	1
Justice Canada	18	2	5	1	26
Library and Archives Canada	8	-	1	1	10
Mackenzie Valley Land and Water Board	1	-	-	-	1
Montreal Port Authority	8	-	-	-	8
Nanaimo Port Authority	1	-	-	-	1
National Capital Commission	-	-	2	-	2
National Defence	38	-	9	22	69
National Gallery of Canada	2	-	-	-	2
National Research Council Canada	2	-	-	-	2
Natural Resources Canada	1	-	1	-	2
Office of the Superintendent of Financial Institutions	1	-	2	4	7
Parks Canada Agency	-	-	2	-	2
Privy Council Office	62	6	17	13	98
Public Safety and Emergency Preparedness Canada	10	-	2	2	14
Public Service Commission of Canada	2	-	1	-	3
Public Works and Government Services Canada	57	-	10	9	76
Royal Canadian Mint	-	-	1	1	2
Royal Canadian Mounted Police	101	1	13	3	118
RCMP Public Complaints Commission	1	-	-	-	1
Security Intelligence Review Committee	-	-	2	-	2
Social Development Canada	13	-	1	-	14
St. John's Port Authority	2	-	-	-	2
Statistics Canada	2	1	1	-	4
Status of Women Canada	-	-	1	-	1
Transport Canada	19	1	2	-	22
Transportation Safety Board of Canada	1	-	-	-	1
Treasury Board Secretariat	8	-	8	-	16
Veterans Affairs Canada	1	-	3	-	4
TOTAL	**989**	**14**	**194**	**122**	**1319**

Table 7 GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant) April 1, 2005 to March 31, 2006

	Received	Closed
Outside Canada	9	7
Newfoundland	4	6
Prince Edward Island	0	2
Nova Scotia	21	26
New Brunswick	12	26
Quebec	81	67
National Capital Region	572	513
Ontario	137	144
Manitoba	17	27
Saskatchewan	51	40
Alberta	35	22
British Columbia	464	435
Yukon	2	1
Northwest Territories	3	3
Nunavut	0	0
TOTAL	**1408**	**1319**

CHAPTER IV

Case Summaries

Case 1 – Is a Fee Estimate of $1.6 Million Too Much?

Background

A journalist made a request to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) for access to some 2.8 million criminal records contained in the computer systems of the Canadian Police Information Center (CPIC). The requester specifically asked that the information be disclosed in depersonalized form (i.e. no links to specific individuals) and that it be disclosed in electronic form.

To comply with the request, the RCMP determined that it would take 15 eight-hour days of computer programming for the Criminal Records Synopsis database and 183 eight-hour days for the Criminal Records History Level Two database. The RCMP took the view that it was entitled to charge fees for this computer time at the rate of $16.50 per minute for a grand total of $1,599,840. Moreover, the RCMP demanded that the full amount of the fee estimate be deposited by the requester before any further work would be done to process the request.

The requester filed a complaint with the Information Commissioner. He pointed out that he had recently made a similar access request for six years of arrest data from the Toronto Police Service. In response, non-personal details of some 480,000 arrests and 800,000 criminal charges were released in electronic format (a single CD-Rom) at a cost of $800. Consequently, the journalist argued that the $1.6 million fee estimate made by the RCMP constituted an unreasonable and unlawful impediment to access. Moreover, he argued that it would be in the public interest to allow members of the media to analyze CPIC criminal records for trends and patterns that may shed light on police practices and outcomes in the criminal justice system.

Legal Issues

The RCMP relied upon subsection 7(3) of the *Access to Information Regulations* to justify its fee estimate. It states:

> "7.(1) Subject to subsection 11(6) of the Act, a person who makes a request for access to a record shall pay

(3) Where the record requested pursuant to subsection (1) is produced from a machine readable record, the head of the government institution may, in addition to any other fees, require payment for the cost of production and programming calculated in the following manner:

(a) $16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and

(b) $5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer."

The legal issue, thus, is whether or not subsection 7(3) of the *Access to Information Regulations* was properly interpreted and applied by the RCMP.

The RCMP agreed that the estimate of 1,584 hours of computer time might not be entirely accurate, yet it argued that the regulations clearly permitted a charge of $16.50 for every minute of computer time.

The complainant argued that the RCMP's strict and literal interpretation is no longer appropriate in the decentralized computing environment which prevails now, some 23 years after subsection 7(3) of the regulations was written.

In support of his position, the complainant drew the Information Commissioner's attention to the following passage from page 60 of the Information Commissioner's 2002 Special Report to Parliament (a special report containing comments on an internal government Task Force report proposing changes to the *Access to Information Act*):

"The idea that producing a report from a database is tantamount to programming a computer is outdated. Current technology, available at a modest cost, can easily produce a variety of reports from a single database. As well, charging for central processing time was reasonable when processing capacity was a scarce resource. Mainframe computers were very costly to purchase. Charging for processing time was one way to amortize their cost. The same reasoning does not apply to much less costly personal computers.

Better performance capabilities and lower costs of PC-based networked computing means that the real machine time cost is next to nothing. While a charge of $16.50 for each minute of central processor time may be appropriate for mainframe computing, it can hardly be justified for networked personal computers. **The regulations of the Act should be amended to exclude PC-based processing from the central processing fee.**

A second pricing issue involves fees to be charged for such new ways of distributing information as CD-Roms and computer printouts. These media are not covered by the current fee schedule. The fee schedule clearly intends to

limit the cost to the requester to the cost of compiling and reproducing the information. The same pricing philosophy should be maintained for new media formats."

The Information Commissioner's investigation confirmed that the deposit demanded by the RCMP was far greater than the actual costs to the RCMP of complying with the request. Despite the large amount of data to be depersonalized and prepared for release on CD-ROM, simply designed and off-the-shelf software was available to accomplish the task using very little CPU processing time. Moreover, processing the request in a modern multi-tasking computing environment, CPU systems did not need to be entirely devoted to responding to the access request. In fact, the real machine-time costs of computing in this case were so low as to be unmeasurable.

In protracted discussions during the investigation, the RCMP recognized that one entire database need not be processed as it consisted entirely of personalized information and, while maintaining its legal position, the RCMP, on December 1, 2005, disclosed the requested records to the requester in electronic format, without charging any fees.

Lessons Learned

The fee regulations for computer time do not reflect the cost realities in modern computing environments. The regulations should not be interpreted as authorizing the collection of fees which exceed the actual direct costs of the associated computing (in fact, in 2005-06, the actual direct costs of computing time are negligible).

Case 2 – Who Do the Department's Lawyers Really Work for?

Background

An individual concerned about the government's refusal to pay interest on the retroactive amounts awarded to her by way of disability pension made an access request to Human Resources Development Canada (HRDC), now known as Human Resources and Social Development (HRSD), for records about Canada Pension Plan (CPP) Disability Plan. In particular, she asked for records concerning a recently launched class action suit against the government seeking interest on retroactive disability pension payments.

In response, HRSD provided 12 pages of records as well as a few previously released records. Only one record (the statement of claim) concerned the related class action suit.

In particular, HRSD did not, in response to the request, search for relevant records which may have been held by the department's in-house lawyers. HRSD took the view that its lawyers are employees of the Department of Justice and, even though the lawyers' offices may be on HRSD premises, any records held exclusively by them and not shared with HRSD employees, are Department of Justice records, not HRSD records. Under this view, the requester would have to make an access request to the Department of Justice rather than to HRSD for any records the in-house lawyers might hold relating to the pension interest class action.

Legal Issues

Does an access request, addressed to HRSD, cover records relevant to the request which are held by the HRSD legal branch?

The investigation confirmed that two class actions had been filed seeking payment of interest on retroactive CPP disability pension payments. HRSD's in-house lawyers were seized of these actions, and HRSD was the "client" department.

The investigation confirmed that some 53 pages of records relevant to the access request were held exclusively in HRSD's legal services branch.

The Information Commissioner concluded that the lawyer in HRSD's legal branch, who had physical possession of records relevant to the access request, was an employee of the Department of Justice. He also took into account the fact that the records the lawyer possessed consisted of an exchange of communications between Department of Justice lawyers which were not shared (or intended to be shared) with HRSD employees.

In these circumstances, the commissioner concluded that the 53 records were not under the control of HRSD and, hence, a separate request would have to be made for them to the Department of Justice.

Lessons Learned

Although Department of Justice lawyers may be housed in and work for another government institution, not all records held by those lawyers will be considered to be under the control of the client department. Some record held by lawyers consist of communications between or among Department of Justice lawyers which are not shared with, or intended to be shared with, officials of the client department. Such records remain under the control of the Department of Justice and access requests for them must be addressed to the Department of Justice.

Case 3 – Keeping the Decision Record of IRB Members Secret

Background

A member of the media heard rumours that a particular member of the Immigration Refugee Board (IRB) habitually rejects the refugee claims of Muslim and Arab claimants without good reason. The journalist made access requests to the IRB for statistics about the outcomes of refugee claims cases heard by the Board member.

In response, the IRB refused to disclose the requested information, and it relied on two provisions of the *Access to Information Act* to justify its decision – paragraph 16(1)(c) and subsection 19(1). Paragraph 16(1)(c), the protection of law enforcement exemption, authorizes refusal to disclose information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement. Subsection 19(1), the protection of privacy exemption, authorizes refusal to disclose information about identifiable individuals.

Legal issues

Is it justifiable to keep secret the decision record of a quasi-judicial officer on either privacy grounds or on the grounds of protection of law enforcement efforts?

The access requester pointed out that the IRB had released such statistics in the past. She could conceive of no way in which disclosure would interfere with the IRB's work. She also argued that the decision record of a public official, especially a specialized judge, could not properly be considered the decision-maker's personal information. The requester emphasized the importance of holding the IRB accountable through transparency of its process. Here are her words:

> "As you know, failed refugee claimants in Canada are not entitled to an appeal based on the merits of their cases. Appeals to the Federal Court on the grounds that a decision contains an error of law are rarely heard, and rarely successful. It is therefore extremely important that IRB members make good decisions. The public must be able to properly scrutinize the work of those members, especially if there is a concern that a member has a pattern of making bad decisions. That requires access to the kind of information I was denied."

For its part, the IRB argued that statistics on decision outcomes could be highly misleading. If, for example, a member's caseload consisted of claims from certain regions or specific types, skewed results (either pro-acceptance of claims or vice versa) could be perfectly normal and not indicative of any bias or arbitrariness by the decision-maker.

The IRB argued that the use by the media of previous disclosures of acceptance rates proved its point; a member was named a "refusenik" by the Globe and Mail, a claim the newspaper later retracted. Here is how the IRB expressed its concern:

> "Acceptance and rejection rates appear to indicate whether decision-makers are more or less likely to accept the claims, which come before them. However, the requested statistics are highly misleading because they fail to take account of relevant factors. For example, the decision-maker named by the Globe and Mail as the member who had allegedly rejected all cases he heard in the specified time period had, in fact, heard few cases in the specified region since he works regularly in another region. Such statistics also fail to assess the types of cases assigned to decision-makers. For example, a member who works on large numbers of 'expedited claims' (claims which appear to be 'manifestly founded' from the outset) will have high positive rates while members who work on many claims from democratic nations will have high negative rates."

The Information Commissioner felt that it was entirely within the IRB's control to provide contextual information to help requesters fully understand statistical information about the acceptance rates of IRB members. He also rejected the IRB's concerns about "judge shopping", since the assignment of cases is entirely within the IRB's control. For these reasons he did not accept the IRB's contention that disclosure of acceptance rates could reasonably be expected to be injurious to the IRB enforcement of the *Immigration Act*.

With respect to the "personal information" exemption (subsection 19(1)), the Information Commissioner concluded that the requested information – the outcomes of quasi-judicial decision-making – is not information about the deciders; it is, rather, their "work product". He also concluded that Parliament's intention that the requested information not receive privacy protection is made clear by the definition of "personal information". In particular, paragraph 3(j) of the *Privacy Act* states that information relating to the position or functions of a public official does not qualify for privacy protection. As well, subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes the disclosure of personal information where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result.

With respect to the matter of the public interest in disclosure, the Information Commissioner concluded that the public interest in the accountability of the IRB through transparency clearly outweighs any possible negative effects on the reputation of the Board and its members from disclosure of statistics on decision

outcomes, especially when the IRB is fully able to disclose any needed contextual information to aid in the interpretation of such statistics.

The IRB agreed to disclose the requested information.

Lessons learned

The *Access to Information Act* does not permit government institutions to rely on secrecy as a means of winning and keeping public respect and confidence. To the contrary, the Act fosters the accountability of government institutions through transparency. The need for disclosure is especially important when a government institution exercises quasi-judicial powers – making decisions which directly affect the rights and liberties of individuals.

Case 4 – May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request?

Background

A lawyer made requests, on behalf of two clients, to the Canada Revenue Agency (CRA) under the *Access to Information Act*. The requests were for records relating to the clients' income tax affairs. The requests were made on official Access to Information (ATI) request forms, accompanied by the required application fees. Approximately one week after receiving the requests, CRA wrote to the lawyer to say that the requests did not comply with section 6 of the Act. Section 6 requires that access requests "provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record."

The lawyer did not understand how he could be more specific because he wanted all records held by CRA concerning their income tax affairs. He made a complaint to the Information Commissioner.

CRA decided to proceed to gather the responsive records, but also decided, unilaterally, to convert the ATI requests into *Privacy Act* requests.

Legal Issues

Must an access requester formulate requests with specifics as to what branches of the institution may hold the records, or what functional areas are relevant to the subject of the request? That was one issue raised by this complaint. The second was whether a government institution may, unilaterally, convert an ATI request into a *Privacy Act* request.

The Information Commissioner concluded, on the first issue, that section 6 of the Act does not require a sophisticated knowledge, on the part of the requesters,

concerning the organization, business processes, records management systems, or functional divisions of the government institution to which a request is made. Rather, it assumes that experienced officials of the government institution will do their part to comply with requests, even if the requests are for all records on a particular topic.

The Information Commissioner acknowledged that it is always good practice for government institutions to clarify requests, and for ATIP officials to keep in close communication with requesters so that access requests are well-formulated and well-understood. The Information Commissioner emphasized, however, that the Act gives no authority to government institutions to decide that access requests which are broadly worded are improper.

With respect to the second issue, the Information Commissioner concluded that requesters have the right to choose whether to make requests for information under either the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*. Some requesters will choose to request information about themselves under the *Access to Information Act* because a greater array of records is available under that Act (whereas, under the *Privacy Act*, one may only receive access to one's own personal information). On the other hand, there are fees for making a request and obtaining copies under the *Access to Information Act*, while there are no fees under the *Privacy Act*. It is up to the requester, however, not the receiving institution, to decide which Act should govern the processing of the request.

CRA agreed to process the requests under the *Access to Information Act*, without further clarification, and responses were provided.

Lessons Learned

Government institutions walk a fine line when trying to be helpful to access requesters. For example, they may believe that fees could be eliminated if an access request is converted into a *Privacy Act* request. Even if that is the prudent course, it should not be taken without the requester's consent. And, too, institutions may feel that the time and fees associated with a broadly worded access request could be reduced if the request is more narrowly focused. Even if they are correct, it is rarely an acceptable answer to decide that the request does not comply with section 6. The prudent course is to develop a good communication with the requester to encourage a reformulation of the request; if the requester wishes to proceed with a broadly-worded request, that is his or her right.

Case 5 – Secret Expense Claims

Background

A journalist made access requests to the MacKenzie Valley Land and Water Board (MVLWB) seeking copies of the expense claims and monthly government credit card bills for a former chairperson of the MVLWB. In response, the Board refused to disclose the requested records, pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, to protect the privacy of the former Board chairperson. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Do a public official's expense claims and government credit card bills constitute the official's personal information which may be exempted from the right of access under subsection 19(1) of the Act?

The Information Commissioner noted that this issue is not new. Indeed, most government institutions now post expense and travel claims of senior public officials on their websites. The reason for this level of openness is that the definition of "personal information" (which may be kept secret) contains an explicit exception for information about present or former public officials which relates to their position or functions (see paragraph 3(j) of the *Privacy Act*).

The MVLWB accepted the commissioner's views and disclosed the requested records.

Lessons Learned

Public officials do not have as much privacy protection as do others. It is a "red flag" when a government institution justifies secrecy about the actions of its officials on the grounds of protecting their privacy. While a zone of privacy does remain for public officials, it is limited, and does not extend to records about their expense claims and use of government credit cards.

Case 6 – Gotcha!

Background

While in a Canadian jail, awaiting deportation, an individual made an access request to the RCMP for copies of agreements between U.S. agencies and the RCMP regarding the sharing of information. Some four months after receiving the request, the RCMP still had not given out the records; it had missed the response deadline by some three months. Yet, at that point, the requester had been deported. The RCMP decided that the requester had lost his right of access

because he was no longer present in Canada. The RCMP informed the requester that his "requests are no longer deemed to be valid and are considered by this office to be abandoned." The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

If an individual is entitled to make access requests by virtue of being present in Canada, is the entitlement lost if the person ceases to be present in Canada before the response is given?

In this case, the issue was made more complex by the fact that, but for the RCMP's foot-dragging, the response might have been issued before the requester's deportation.

The requester argued that, by virtue of **Extension Order No. 1**, he was properly qualified to make his access request, that his entitlement did not cease upon his deportation and that, if the RCMP had answered in a timely manner, he would have received his records while present in Canada. Section 2 of the *Access to Information Act* **Extension Order No. 1** states:

> "2. This right to be given access under subsection 4(1) of the *Access to Information Act* to records under the control of a government institution is hereby extended to include all individuals who are present in Canada but who are not Canadian citizens or permanent residents within the meaning of the *Immigration Act* and all corporations that are present in Canada."

The RCMP also invoked **Extension Order No. 1** as authority for its view. It pointed to the opening words: "This right to be given access ..."; in the RCMP's view, these words make it clear that the requester must be in Canada both at the time of the request and at the time access is given. In support of its position, the RCMP pointed to the Treasury Board Guidelines, Chapter 2-2, page 1, which states that the requester (unless otherwise qualified) must be physically in Canada "both at the time that the request is filed and at the time that access is given".

The Information Commissioner concluded that the RCMP, and the Treasury Board Guidelines, had misinterpreted the intent of **Extension Order No. 1**. In particular, the Information Commissioner concluded that the RCMP's interpretation was too open to abuse to be appropriate. In the Information Commissioner's view, the critical moment is the date of the access request; if the requester is "qualified" at that date, then he or she has a continuing right to receive access even if the qualification is subsequently lost.

The RCMP, without giving up its legal position, but recognizing that its own delay was a cause of the problem, agreed to continue processing the request.

Lessons Learned

Cases such as this one will be rare. The better practice in such cases is for government institutions to respect the right of access if the process was triggered by a qualified requester, even if the requester thereafter ceases to be qualified.

Case 7 – Dead or Alive?

Background

An individual associated with the hobby of medal collecting made frequent access requests to the Library and Archives of Canada (LAC) for information about the deceased persons who had been awarded the medals. The requester was aware that, by virtue of paragraph 3(m) of the *Privacy Act*, such information is protected "personal information" unless the medal recipient has been dead for 20 years or more. In the past, the LAC had been willing to assist the requester by verifying whether or not proof of death was contained in the file and, if so, whether it showed that 20 years or more had elapsed since death. By so doing, the LAC assisted the requester in determining whether or not he was entitled to receive the medal recipient's file.

The complaint to the Information Commissioner was made after LAC changed its policy; it would no longer assist the requester in determining date of death. If the requester could not prove that he was seeking information about a person who had been dead for 20 years or more, LAC would not even begin looking through the requested file; rather, it would simply refuse access based on subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

Legal Issue

Who has the onus to prove that requested information is "personal" and, hence, qualifies for exemption from the right of access under subsection 19(1) of the Act? Is it the requester? Is it the government institution?

The investigation confirmed that LAC had changed its policy, now placing the onus on the requester to provide proof of death when seeking records about other persons – even if proof of death is contained on file. The LAC did not consider that it should continue to undertake confirmation of death research for access requesters, in order to verify for them whether or not requesters have a right of access to another person's information.

The Information Commissioner disagreed with the LAC view. The jurisprudence is clear that the onus of proof that secrecy is justifiable is on the party asserting it, in this case, on the LAC. Before the LAC may invoke

subsection 19(1) to refuse disclosure of requested information, it must be satisfied that the information is "personal", and information about a person who has been dead for 20 years or more is not "personal".

Consequently, if there is proof in the file that a person has been dead for 20 years or more, then the information must be disclosed to the requester.

The LAC promised to review its policy, and it disclosed the specific records requested by the complainant.

Lessons Learned

Whenever a government institution proposes to refuse disclosure on the basis of subsection 19(1) of the Act, it bears the onus of demonstrating that the information is "personal". If there is evidence in the file that the person to whom the information relates has been dead for 20 years or more, then the information is not "personal" and access may not be denied under subsection 19(1).

Case 8 – Disclosing Requester Identities

Background

An anonymous letter was received by the Information Commissioner, alleging improprieties within Citizenship and Immigration Canada in the processing of access requests. In particular, the writer alleged interference in, and delay of, the process by the Minister's Office. As well, the writer alleged widespread disclosure within the department of the identities of access requesters.

Based on these allegations, the Information Commissioner initiated a complaint on his own motion and commenced an investigation.

Legal Issues

Does the Minister's Office have an involvement in the processing of access requests in Citizenship and Immigration Canada and, if so, is such involvement proper? Are the identities of access requesters used and disclosed in accordance with the requirements of the *Privacy Act*? These were the principal issues addressed by the investigation.

With respect to the involvement of the Minister's Office, the investigation confirmed that, in the past, the Minister's Office was part of the access to information process. Without a sign-off from the Minister's Office, access requests could not be answered. However, because of the delays caused by such a process, the department had made significant changes.

At the time of the investigation (and for some 6-8 months prior to it), the Minister's Office received notice of selected impending access disclosures, but it

played no approval role or did it have any delaying effect. The investigation confirmed that the Minister's Office played no role in deciding whether or not to exempt requested information.

With respect to the issue of disclosure of requester identities, the investigation determined that care was taken by officials to disclose requester identities only to the extent necessary to process the request. For example, officials in operating areas who are tasked to find requested records are not informed of the requesters' identities; neither are identities disclosed to senior officials or the Minister's Office.

Consequently, the commissioner was satisfied that the anonymous allegations did not have merit at the time they were investigated.

Lessons Learned

Departments are becoming more sensitive to the need to separate their access to information process from their communications services to the minister. By so doing, delays and unnecessary disclosures of requester identities are likely to be avoided.

Case 9 – How Much Secrecy is Appropriate for a Draft Audit Report?

Background

A journalist made a request to the Canada Revenue Agency (CRA) for access to a copy of the report (or draft report) of an internal audit of travel and hospitality expenses. At the time of the request, the report of the audit had not been approved by the CRA's management, so it was considered to be a draft report. CRA decided to refuse access to any portion of the report relying on paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Access to Information Act* to justify its decision. The requester did not accept that every portion qualified for exemption, and he complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Paragraph 21(1)(a) authorizes refusal to disclose internal advice or recommendations; paragraph 21(1)(b) authorizes refusal to disclose accounts of internal consultations or deliberations. CRA argued that the very purpose of audit reports is to provide senior management with advice and recommendations and that such reports contain accounts of consultations and deliberations among public officials. Moreover, the CRA argued, the very process of getting approval for a draft audit report is itself a "consultation and deliberation" – a process which should be kept confidential. According to CRA, it fully intended to publicly

disclose the final report, but did not consider it appropriate to disclose a draft version which might contain misleading, incorrect or incomplete information.

The Information Commissioner reminded CRA of its obligation, set out in section 25 of the Act, to avoid blanket secrecy in favor of a page-by-page, line-by-line analysis into specific portions which may deserve secrecy. For example, the Information Commissioner reminded CRA that factual and background information would not qualify for exemption and should be disclosed.

The department agreed that it should not have decided to withhold the entire draft audit report; it agreed that portions could have been severed and disclosed without revealing advice, recommendations or accounts of consultations or deliberations.

The requester suggested that, rather than asking the CRA to prepare and release a severed version of the draft report, the CRA be asked to give him an advance copy of the final version, when it was ready. CRA agreed, and, on that basis, the complaint was considered resolved.

Lessons Learned

In most institutions there is concern about disclosure, under the Act, of draft audit reports or audit reports in the approval process. Some of this concern relates to the integrity of the audit process (i.e. concerns about incomplete, inaccurate, or misleading content); some of the concern relates to a perceived need to "manage the message". Most government institutions do not wish to disclose audit reports until the institution's head, its public affairs branch, and, in some cases, central agencies have been fully informed, and until a communications "plan" or "line" has been developed. No matter what the concern, however, it is rarely justifiable to withhold a draft report in its entirety. By their nature, audit reports contain descriptive and factual information that will not quality for section 21 exemptions.

Index of the 2005/2006 Annual Report Case Summaries

Section of the Act	Case No.	Description
4	(02-05)	Who Do the Department's Lawyers Really Work for?
	(06-05)	Gotcha!
6	(04-05)	May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request?
11	(01-05)	Is a Fee Estimate of $1.6 Million Too Much?
16(1)(c)	(03-05)	Keeping the Decision Record of IRB Members Secret
19(1)	(03-05)	Keeping the Decision Record of IRB Members Secret
	(05-05)	Secret Expense Claims
	(07-05)	Dead or Alive?
21(1)(a)(b)	(09-05)	How Much Secrecy is Appropriate for a Draft Audit Report?
30(1)(f)	(04-05)	May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request?
	(08-05)	Disclosing Requester Identities

A cumulative index of Annual Report Case Summaries from 1993-94 on is available on request or at the Information Commissioner's website: **www.infocom.gc.ca**.

CHAPTER V

The Access to Information Act in the Courts

A. The Role of the Judiciary

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year, the commissioner's office completed 1,319 investigations. Only 14 cases could not be resolved to the commissioner's satisfaction, and these resulted in four new applications for review being filed by the commissioner. Five applications for Court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed twenty applications. One application was initiated against the Information Commissioner by the Crown.

This year, with respect to access litigation, the Federal Court of Canada issued 15 decisions, the Federal Court of Appeal issued 4 decisions, and the Supreme Court of Canada granted leave to the Information Commissioner to intervene in one case.

B. The Information Commissioner in the Courts

I. Cases Completed

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Mel Cappe, SCC 31065, Supreme Court of Canada (see Annual Report 2004-2005, pp. 60-62 for further details)

Nature of Proceedings

This was an appeal of Madam Justice Dawson's March 25, 2004, decision in *The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 431 on the Group E – "Solicitor Client Application", an application commenced under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. In the Group E proceeding, Justice Dawson dismissed an application by the Attorney General of Canada and Mel Cappe against the Information Commissioner for: i) a declaration that the Information Commissioner lacks jurisdiction to require the production of certain documents alleged to be the subject of solicitor-client privilege; and ii) an order of *certiorari*, quashing the Information Commissioner's order which compelled the production of one document asserted to be subject to solicitor-client privilege.

Note: The case, *The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 43, and its appeal, *Canada (Attorney General)* v. *Canada (Information Commissioner)*, 2005 FCA 199, have been reported in a number of earlier annual reports to Parliament, most recently in the Information Commissioner's 2004-05 annual report at pages 60-61. However, the outcome of the appeal was not decided at that time.

Factual Background

In the course of investigating six complaints concerning the head of the Privy Council Office's responses to access requests for copies of the former Prime Minister's daily agendas for the fiscal or calendar years 1994 to June 25, 1999, the Information Commissioner served Mel Cappe, then Clerk of the Privy Council, with a subpoena *duces tecum*, which required that Mr. Cappe attend to give evidence before the commissioner's delegate and to bring with him certain records.

In response, Mr. Cappe declined to provide the Office of the Information Commissioner with eleven documents that Mr. Cappe identified as being responsive to the subpoena *duces tecum*. Instead, the Information Commissioner was provided with a general description of the 11 documents. The basis upon which the documents were withheld from the Information Commissioner (and only a description was given) was the government's assertion that the

11 documents were protected by solicitor-client privilege and therefore not subject to the Information Commissioner's *prima facie* right of review.

Despite the claim of solicitor-client privilege, the Information Commissioner ordered the production of one of the eleven documents. According to this document's description, it was a legal advice memorandum created in order to provide legal advice to the Privy Council Office in response to the access to information requests. The legal opinion pre-dated the complaint to the Information Commissioner's Office and, therefore, the commencement of the Information Commissioner's investigation.

In response to the Order of Production, Mr. Cappe produced the record to the Information Commissioner's delegate. Meanwhile, however, the government and Mr. Cappe commenced a judicial review proceeding against the Information Commissioner w[1]-rein they sought: a) a declaration from the Federal Court that all eleven documents identified as responsive to the subpoena *duces tecum* were subject to solicitor-client privilege and that the Information Commissioner, as a result, lacked the jurisdiction to compel these documents' production; and b) an order of *certiorari* which would quash, after the fact, the Information Commissioner's order to compel the one document which he had ordered to be produced.

This application *inter alia* was determined by the Federal Court on March 25, 2004. Here, Madam Justice Dawson held that subsection 36(2) of the Act provides the Information Commissioner with a *prima facie* right of access to documents that are protected by solicitor-client privilege. In doing so, she rejected the Crown's argument for a restrictive interpretation which would have required the Information Commissioner to establish that the production of the document was absolutely necessary for the Information Commissioner's investigations prior to his ordering that it be produced. Such a restrictive interpretation, Justice Dawson concluded, was inconsistent with Parliament's clear language, set out in the Act. In support of her ruling, Justice Dawson pointed *inter alia* to the scheme of the Act, in general, and its overarching mandate of independent review, and the clear words of Parliament as set out in subsection 36(2) of the Act. In addition, Justice Dawson noted that the production of privileged material to the Information Commissioner does not compromise privilege and that the issue had already been addressed by the Federal Court of Appeal in the *Ethyl* case, *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of Environment)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (FCA), (Court of Appeal file A-761-99) leave to appeal to SCC, dismissed, [2000] SCC file 27956.

In the appeal, the Attorney General and Mel Cappe challenged Justice Dawson's decision, contending *inter alia* that the Information Commissioner is required to

establish absolute necessity prior to compelling the production of records that are asserted to be the subject of solicitor client privilege during the course of his *in camera* investigation.

Issues Before the Court

Whether the Application Judge correctly interpreted subsection 36(2) of the Act, given:

1) the clear wording of subsection 36(2) of the Act;

2) the public policy goals sought to be achieved by Parliament in the Act and the role of the Information Commissioner; and

3) that the relevancy of the document in issue to the investigation being carried out by the Information Commissioner is a matter for determination by the Information Commissioner.

Outcome

The appeal was heard on May 4, 2005, and judgment was given on May 27, 2005. Justice Malone wrote the reasons for the judgement, and the panel consisted of Desjardins J., Noël J., and Malone J.

The Court interpreted subsection 36(2) of the Act restrictively. The *Ethyl* decision was distinguished. The ancillary records that the Information Commissioner was permitted to examine in *Ethyl* were created before the records were requested, and they were needed to determine the truth of a claim that the requested records did not exist. The Court in *Ethyl* found that such records were therefore relevant and necessarily must be produced to the Information Commissioner under section 46 of the Act. The Court stated that this finding was not determinative of whether a record prepared after the request was made would be producible to the Information Commissioner under subsection 36(2) of the Act.

The Court noted that solicitor-client privilege is more than a rule of evidence; it is a fundamental and substantive rule of law with a unique status. As such, it must be as close to absolute as possible and should only be set aside in unusual circumstances. Where legislation permits interference with the privilege for a particular purpose, such legislation should be interpreted as restrictively as possible. Both parties before the Court agreed that the Information Commissioner is empowered to examine information which has been withheld from an access requester pursuant to section 23 of the Act as being subject to solicitor-client privilege. However, the Attorney General argued that the Information Commissioner did not have authority to review any ancillary records.

The Court observed that there is the potential for the Information Commissioner to become adverse in interest to the government institution from which information is being requested, since the Information Commissioner has standing under subsection 42(1) of the Act to initiate a court challenge of any refusal to provide access to requested records.

In light of these two considerations, the Court found that any use of the Information Commissioner's powers under paragraph 36(1)(a) and subsection 36(2) of the Act to obtain the document requested in this case would interfere with solicitor-client privilege in a manner that is unnecessary for the achievement of the enabling legislation. Since such interference is only permitted where it is absolutely necessary, the Information Commissioner does not, the Court held, have the power to compel the production of the legal advice memorandum in this case.

The Court also made reference to the case of *Pritchard* v. *Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 SCR 809 wherein the SCC indicated that the legislature can abrogate the existence of solicitor-client privilege by eliminating the expectation of confidentiality, but that the question of whether solicitor-client privilege could be violated by the express intention of the legislature was a controversial matter.

The Court stated that the record in this case was prepared to provide legal advice on how to respond to the access to information request, and that Parliament could not have intended a government institution to be without the benefit of confidential legal advice on such a matter. Therefore an expectation of confidentiality existed that must be upheld where production of the document is not necessary in order to prevent a "chilling effect" that might discourage the government from fully confiding in its legal advisers.

The Court found that Madame Justice Dawson, therefore, erred by adopting a purposive and liberal interpretation of subsection 36(2), since the fundamental and important role of solicitor-client privilege in the legal system mandates a restrictive interpretation.

The appeal of the Attorney General was allowed.

The Information Commissioner sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada, but it was refused on November 17, 2005 (SCC File 31065).

Francis Mazhero v. *Information Commissioner of Canada*, T-313-04, Federal Court, Lafrenière, P., January 5, 2006,(see Annual Report 2004-2005, p. 63 for further details)

Nature of Proceedings

This was a motion by the Information Commissioner for an order striking out an application for judicial review against the Information Commissioner.

Factual Background

Mr. Mazhero, a self-represented litigant, brought an application for judicial review of two "decisions" of the Information Commissioner. The first was a request that Mr. Mazhero provide proof that the RCMP received his access request under the Act. The second was a suggestion that Mr. Mazhero grant the Information Commissioner permission to forward a copy of the access request to the RCMP.

Mr. Mazhero sought an order quashing these "decisions" and an order of *mandamus* directing the Information Commissioner to recommend that the RCMP disclose the records he claims to have requested. The Information Commissioner brought a motion to be removed as a respondent and to strike the application on the grounds that it was bereft of any possibility of success.

On June 17, 2004, Rouleau J. ordered the Information Commissioner removed as a Respondent and indicated the Court would hear the motion to strike.

Mr. Mazhero opposed the Information Commissioner's motion to strike on the grounds that the Information Commissioner had no standing to bring this motion because the Information Commissioner had not filed a proper Notice of Appearance.

Issues Before the Court

1) Did the Information Commissioner have standing to bring the motion?

2) Should the motion be struck?

Finding on Each Issue

Re 1), the failure to file a Notice of Appearance was not material. Mr. Mazhero knew well in advance that the Information Commissioner opposed the application, and there is no evidence that he was prejudiced by the failure to file such a Notice. In any case, any deficiency of the Information Commissioner is rectified by Rouleau J.'s order granting leave to the motion.

Re 2), the requests by the Information Commissioner that Mr. Mazhero provide certain information and grant permission for the Information Commissioner to communicate with the RCMP were administrative actions. They were not "decisions" within the meaning of subsection 18(1) of the *Federal Courts Act*. Mr. Mazhero's rights and interests were not affected by the Information Commissioner's requests. There was no indication that the Information Commissioner had refused to investigate the complaints either and, therefore, no grounds for a writ of *mandamus*.

Judicial Outcome

The application for judicial review was found to be bereft of any chance of success, and the motion to strike it was granted.

Matthew Yeager* v. *National Parole Board, Correctional Service of Canada; Information Commissioner of Canada (Commissioner); Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; and The Attorney General, T-1644-04, Federal Court, February 3, 2006 (see Annual Report 2004-2005, p. 63 for further details)

This application for judicial review against the Information Commissioner was discontinued by the applicant on the eave of the hearing before the Federal Court.

The Information Commissioner* v. *The Minister of Industry, T-53-04, T-1996-04 Federal Court (See Annual Report 2003-2004, pp. 53-54 and Annual Report 2004-2005, pp. 57-59 for more details)

These applications for review, seeking orders requiring the Chief Statistician to disclose the 1911 nominal census returns (given the passage of more than 92 years), were discontinued after the Chief Statistician transferred the records to the National Archives which made all 1911 census records fully available to the public on its website at the end of July 2005. This action was taken by the Chief Statistician when the government introduced amendments to the *Statistics Act* which established rules for the disclosure of historic census records and rules for public disclosure of future census records.

The Information Commissioner* v. *The Minister of Industry, T-421-04 Federal Court, Kelen, J., February 13, 2006 (See Annual Report 2003-2004, pp. 54-55 and Annual Report 2004-2005, pp. 57-59 for more details)

Nature of Proceedings

This was an application for judicial review brought pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* (the Act).

Factual Background

In this application, the Director of the Algonquin National Secretariat made a request to Statistics Canada (part of the Department of Industry) for access to the 1911, 1921, 1931, and 1941 census records in relation to certain districts in the Provinces of Ontario and Québec. The request was made on behalf of three Algonquin First Nation Bands (the "Algonquin Bands") who had received funding from the Federal Government for the purpose of researching and preparing a land claim. This land claim requires evidence of community continuity through time in terms of membership, land use, and occupancy. Without the census records, the Algonquin Bands were missing proof of continuity of occupation for the 20th century, until 1951.

The Algonquin Bands proposed that the census records be disclosed to an ethnohistorian researching the land claim on the Bands' behalf. This ethnohistorian was willing to undertake to maintain the confidentiality of the census records not related to the ancestors of the Bands in order preserve the confidentiality of personal information in the census records with respect to non-Aboriginal persons.

Notwithstanding the Bands' proposal, the Chief Statistician denied the access request based on subsection 24(1) of the Act. This provision requires the head of a government institution to refuse to disclose a requested record that contains information the disclosure of which is restricted by a provision set out in a Schedule to the Act. This Schedule, in turn, includes section 17 of the *Statistics Act*, R.S.C. 1985, c. S-19, which contains a restriction on the disclosure of individual census returns.

The Algonquin Bands complained to the Information Commissioner, who investigated the complaint and recommended that the records be disclosed pursuant to paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* and section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Statistics Canada refused to follow the Information Commissioner's recommendation. As a result, on January 12, 2003, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the decision to refuse access to the 1911, 1921, 1931, and 1941 census records.

Thereafter, the *Statistics Act* was amended so as to require a release to the public of census records after the passage of 92 years. As a result of this amendment, Statistics Canada released the 1911 census records. The application for review was later amended to reflect the fact that access to the 1911 census records were no longer a source of contention between the parties.

Issues Before the Court

The issues defined by the Court are as follows:

1) Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?

2) Are the census records in this case subject to production under the Act?

3) Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

4) Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

5) What is "information available to the public" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?; and

6) In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

Findings

1) Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?

The Court was satisfied that the requested census information is necessary and important for the Algonquin Bands to properly document its land claim.

2) Are the census records in this case subject to production under the Act?

The Court rejected the government's argument that section 24 of the Act prohibits the disclosure of the census records. The Court noted that, although subsection 24(1) of the Act incorporates by reference the restriction on the disclosure of census records set out in paragraph 17(1)(b) of the *Statistics Act*, subsection 17(2) grants the Chief Statistician discretion to authorize the disclosure of "information available to the public under any statutory or other law".

Thus, if the census records are "information available to the public under any statutory or other law", the Chief Statistician has the discretion to authorize their disclosure. In turn, the disclosure of the census records would not be prohibited under the Act.

3) Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

Section 35 of the *Constitution Act, 1982* offers constitutional protection to Aboriginal rights and treaty rights that already exist by established land claim agreements or those rights which may be acquired. The Court noted that it would be inconsistent with section 35 of the *Constitution Act, 1982* for the Crown to have in its possession, yet suppress, evidence required by Aboriginal peoples to prove their land claim.

The Court, citing decisions by the Supreme Court of Canada, considered the Crown's obligations in its dealings with Aboriginal peoples. The Court noted that among these obligations is the duty to act honourably and enter into and conduct Aboriginal land title negotiations in good faith. Applying these principles to the case at bar, the Court held that Crown's duty to act honourably requires good faith negotiations leading to a just settlement of the Aboriginal claims. In light of the fact that Aboriginal title requires proof of continuity between present and pre-sovereignty occupation of the territory over which Aboriginal title is claimed, the Crown's honour gives rise to a fiduciary duty with respect to the census records that relate to the Aboriginal rights in the territories at stake and requires that the Crown disclose census records in its possession that may prove continuity of occupation.

The Court concluded that section 35 of the *Constitution Act, 1982* and the Crown's common law duties to act honourably, in good faith, and as a fiduciary with respect to Aboriginal land claims, are "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

4) Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

The Court noted that paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* permits the disclosure of personal information to any Indian Band, or person acting on the Band's behalf, for the purpose of researching or validating claims, disputes, or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada. The Court concluded that this constitutes "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

5) What is "information available to the public" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

When interpreting the words "available to the public" in paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*, the Court rejected the Crown's argument that this required that the information be "accessible as a matter of right or legal certainty" to "the public at

large". Instead, the Court held that the meaning of the term "available to the public" ought to be liberally construed.

The Court recognized that the information in the census records was precisely the type of information that, under the *Privacy Act*, Parliament intended could be disclosed. Meanwhile, as a result of the *Constitution Act*, the Crown is obligated to provide this type of information to Aboriginal peoples. In this context, the Court held that the term "available to the public" must be taken to mean "a member of the public", and not simply the public as a whole.

The Court went on to state that, if it were wrong in this regard, the Crown would nonetheless have failed to discharge its burden under section 48 of the Act of establishing that the access refusal was authorized, because the Court was not convinced that the Crown was correct in its interpretation of the words "available to the public".

6) In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

Section 52 of the *Constitution Act, 1982* states that any law that is inconsistent with the Constitution of Canada is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect. Therefore, if section 17 of the *Statistics Act* were interpreted as prohibiting the disclosure of the census records under the Act, section 17 would be inconsistent with section 35 of the *Constitution Act* which imposes a constitutional obligation on the Crown to provide the Algonquin Bands with those parts of the census records required to prove their land title claim. Because of section 52, section 17 would be of no force or effect to the extent that it conflicts with section 35 of the *Constitution Act*, unless section 17 could be justified. The Court went on to reject the argument that section 17 could meet the test for justifying an interference with Aboriginal rights set out in section 35 of the *Constitution Act*.

Judicial Outcome

The application for review was allowed. The Court set aside the decision to refuse disclosure and referred the decision back to the Chief Statistician with a direction that he consider paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* and that the census records for 1921, 1931, and 1941 could be disclosed to the ethnohistorian on behalf of the Algonquin Bands, upon his undertaking that he will keep confidential the personal information in the census records with respect to non-Aboriginal persons.

Future Steps in the Proceeding

This decision has been appealed (Court file A-107-06). The outcome of the appeal will be reported in next year's annual report.

II. Cases in progress - Information Commissioner as Applicant / Appellant

The Information Commissioner of Canada* v. *The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board and NAV Canada and the Attorney General of Canada, A-165-05 and A-304-05, Federal Court of Appeal, Richard, C.J., Desjardins, Evans, J.J. heard February 28 and March 1, 2006. Judgement reserved. (See Annual Report, 2004-2005, p. 52-53 for more details)

Nature of Proceedings

This is an appeal of Madam Justice Snider's decision of March 18, 2005 to dismiss the Information Commissioner's application for review of the decision of the Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board (hereinafter the "TSB") to refuse to disclose tapes and transcripts of communication between air traffic controllers and aircraft personnel ("ATC" communications). Justice Snider further refused to determine a constitutional issue as to whether subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act* 1985, cr. 2 infringes paragraph 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (the right to freedom of expression).

Issue Before the Court of Appeal

1. Whether the Application Judge erred in fact and in law in the proper interpretation of the definition of "personal information" set out in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21 and in her application of subsection 19(1) of the Act to the records at issue;

2. Whether the Application Judge erred in fact and in law by finding that all information contained in the records at issue was personal information properly exempted from disclosure under section 19 of the Act, without any severance pursuant to section 25 of the Act;

3. Whether the Application Judge erred in fact and in law with respect to the application of paragraph 19(2)(b) of the Act regarding public availability of information contained in recordings and transcripts of ATC radiocommunications on public radio frequencies reserved to the aeronautical service;

4. Whether the Application Judge erred in fact and in law with respect to the application of paragraph 19(2)(c) of the Act and paragraphs 8(2)(a), (b) and subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*;

5. Whether the Application Judge erred in fact and in law by refusing to determine the constitutionality of subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act*, relating to the public availability, the use and the dissemination of information contained in ATC radiocommunications on public radio frequencies reserved to the aeronautical service; and

6. Whether subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act*, as it relates to ATC radiocommunications, is contrary to paragraph 2(b) of the Charter and cannot be upheld by section 1 of the Charter.

Outcome

The appeal was heard on February 28 and March 1, 2006, and judgment was reserved. The outcome of these judicial proceedings will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner* v. *The Minister of Transport, Court file T-55-05, Federal Court, Blais, J.

This is an application for review under section 42 of the *Access to Information Act* in relation to the Minister of Transport's refusal to disclose an electronic copy of the Civil Aviation Daily Occurrence Reporting System (CADORS) database table(s) being information requested under the Act.

Factual Background

On June 12, 2001, a request was made under the Act for access to "an electronic copy of the CADORS database table(s) which track(s) aviation occurrences; a paper printout of the first 50 records; a complete field list; and information on any codes needed to interpret data in the tables". The CADORS is a national database consisting in 2001 of approximately 36,000 safety reports of aviation "occurrences" and is compiled by Transport Canada who receives these reports from a variety of sources including NAV Canada, the Transportation Safety Board, and aerodromes.

On August 9, 2001, Transport Canada responded by providing the requester with a copy of the Record Layout (which lists the fields of information found in the CADORS database), but otherwise refused to provide the requested records in their entirety. Initially, this access refusal was based on the contention that the database could not be severed and reproduced. Subsequently, during the course of the Information Commissioner's investigation, Transport Canada acknowledged that the database could, in fact, be copied and, if necessary, portions could severed. Still, Transport Canada withheld 33 of the 51 fields of information based on subsection 19(1) of the Act (the "personal information" exemption).

Transport Canada conceded that the information, in and of itself, does not constitute personal information, yet it maintains that the release of CADORS information would amount to disclosure contrary to subsection 19(1) of the Act because of what is referred to as the "mosaic-effect", a concept used in relation to information pertaining to security and intelligence in the context of assessing a reasonable expectation of injury. Specifically, Transport Canada states that it is possible that CADORS information might be linked with other information publicly available to reveal "personal information" concerning identifiable individuals.

In the Information Commissioner's view, the information contained in the database pertains to aircraft and air occurrences, not individuals, such that section 19 of the Act does not apply. The Minister has refused to accept the Information Commissioner's recommendation that the requested records be disclosed. On January 14, 2005, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the Minister's access refusal.

Future Steps in the Proceedings

This application was heard before Mr. Justice Blais on February 9, 2006, and the hearing will continue on May 15, 2006. The outcome of these judicial proceedings will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *Minister of Environment, T-555-05, Federal Court, (See Annual Report 2004-2005, p. 59)

Nature of Proceedings, Background and Issues before the Court were reported in last year's annual report. In a nutshell, the issue is whether or not Cabinet confidences, which qualify for disclosure pursuant to paragraph 69(3)(b) of the Act (i.e. discussion paper material), may be withheld pursuant to section 21 of the Act.

Future Steps in the Proceedings

The matter is ongoing. Hearing of the application has not taken place yet, and the results of these judicial proceedings will be reported in next year's annual report.

The *Information Commissioner* v. *The Minister of National Defence*, T-210-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Minister of National Defence to disclose records requested under the Act pertaining to "M5 meetings" for 1999. The issue is whether records held in the office of the Minister of Defence, which relate to the Minister's duties as Minister of Defence, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005 at pages 44 to 49 for more details

Future Steps in the Proceedings

Further to a motion by the Information Commissioner, these proceedings were consolidated to some extent with related proceedings introduced this year in Federal Court files T-1209-05, T-1210-05 and T-1211-05 with respect to issues regarding disclosure of agendas of former Prime Minister Chrétien and of a former Minister of Transport Canada. However, following the federal elections of January 23, 2006, counsel for the respondents sought and obtained, with the consent of the Information Commissioner, an Order to stay the proceedings until May 5, 2006 in order to receive further instructions from the new government with respect to the conduct of these proceedings. The Information Commissioner will report the results and /or progress of these proceedings in next year's annual report.

The Information Commissioner* v. *The Prime Minister of Canada, T-1209-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by a former Prime Minister to disclose records requested under the Act pertaining to the Prime Minister's agenda books for January 1994 to June 25, 1999. The issue is whether or not the agendas, held in the Prime Minister's Office, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pages 42 to 44 for more details.

Further Steps in the Proceedings

See information *supra* in Court file T-210-05.

The Information Commissioner* v. *The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, T-1210-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Commissioner of the RCMP to disclose records requested under the Act pertaining to the agenda of the former Prime Minister Chrétien covering the period of January 1, 1997 to November 4, 2000. The issues are whether or not the

agendas qualify for exemption, in their entirety, for reasons of privacy (section 19) or for reasons of safety (section 17).

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pp. 39-42.

Further Steps in the Proceedings

See information supra in Court file T-210-05.

The Information Commissioner* v. *The Minister of Transport Canada, T-1211-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Minister of Transport to disclose records requested under the Act pertaining to Minister Collenette's agenda for the period June 1, 1999 to November 5, 1999. The issue is whether these records, held in the minister's office, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pp. 35-38 for more details.

Further Steps in the Proceedings

See information *supra* in Court file T-210-05.

III. Cases in Progress - Information Commissioner as a Respondent

The Attorney General of Canada* v. *The Information Commissioner of Canada, Court file T-531-06

On March 23, 2006, an application for judicial review was brought by the Attorney General of Canada against the Information Commissioner, under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. The Application for Review relates to the lawfulness of decisions issued by the Information Commissioner's delegate, requiring counsel and various witnesses to keep confidential the questions asked, answers given, and exhibits used during the taking of evidence under oath of various witnesses who appeared under subpoena before the Information Commissioner's delegate in a matter concerning the investigation of a complaint made pursuant to the *Access to Information Act* against the head of Indian and Northern Affairs Canada.

This proceeding will continue before the Federal Court, and results will be reported in next year's annual report.

IV. Cases in Progress - Information Commissioner as an Intervener

The Attorney General of Canada* v. *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. and The Information Commissioner of Canada, SCC 30417, Supreme Court (See Annual Report 2004-2005, pp. 64-65 for more details)

The principal question is whether or not third parties are entitled to raise exemptions, other than section 20, during the course of a section 44 court review of a department's decision to disclose requested records. This appeal was heard on November 7, 2005. The outcome of this appeal will be reported in next year's annual report.

Minister of Justice* v. *Sheldon Blank, the Attorney General for Ontario, the Advocates' Society and the Information Commissioner of Canada, SCC 30553, Supreme Court

Nature of Proceedings

This was an appeal to the Supreme Court of Canada from the decision of the Federal Court of Appeal in *Blank* v. *Canada (Department of Justice)*, 2004 FCA 287.

Factual Background

Sheldon Blank, the owner and operator of a pulp and paper mill, had sought the release of a large number of documents related to charges of regulatory offences laid against him by the federal government. Thirteen charges had been laid against him and his company, Gateway Industries Ltd., in 1995. Eight of these charges were quashed by the Manitoba Provincial Court in 1997, and five were quashed by the Manitoba Queen's Bench Court in April 2001. The Crown then laid new charges in July 2002 by way of indictment, but stayed them in February 2004 and declared it would not pursue the prosecution. Mr. Blank and his company sued the federal government for damages for alleged fraud, conspiracy, perjury, and abuse of prosecutorial powers. Mr. Blank's access requests related to obtaining information about how the charges against him had been handled internally.

The first of Mr. Blank's requests yielded the release of approximately 2,297 pages of material, with another 1,226 pages withheld, and 36 pages partially withheld. In May 1999, he filed a second request for all the pages that had been exempted under the first request. He did obtain release of another few hundred pages, but otherwise the exemptions were maintained. He then filed a complaint with the Information Commissioner. During the investigation, an additional few hundred pages of documents were released in whole or in part. However, some pages

remained withheld, particularly those for which solicitor-client privilege under section 23 of the Act had been claimed. Mr. Blank filed for judicial review in the Federal Court concerning the remaining pages.

Justice Campbell of the Federal Court upheld most of the claimed exemptions in the trial decision, *Blank* v. *Canada (Department of Justice)*, 2003 FC 462, but ordered the release of some additional documents, including three that were covered by litigation privilege. Justice Campbell found that litigation privilege ends when the litigation in question terminates. He ruled that, since the charges against Mr. Blank had long been stayed, there was no remaining protection for documents that were subject to litigation privilege only. Justice Campbell acknowledged that litigation privilege is considered part of solicitor-client privilege under section 23 of the Act and therefore subject to exemption where it applies. However, once litigation privilege ceases at common law, it is no longer applicable under the Act.

Mr. Blank appealed this decision to the Federal Court of Appeal, seeking the release of further documents that had continued to be exempted. The Crown cross-appealed on the issue of whether litigation privilege terminates with the litigation and is, at that point, no longer applicable under section 23 of the Act. The Federal Court of Appeal was unanimous in dismissing Mr. Blank's appeal, but split on the cross-appeal. Justices Pelletier and Décary agreed that litigation privilege, while included in section 23 of the Act, is of limited duration and ends with the litigation itself. Justice Létourneau disagreed and stated in dissent that, while litigation privilege is indeed included under section 23 of the Act, any time limit at common law would not apply in the access context.

In Justice Létourneau's dissenting view, since section 23 is discretionary, there cannot be an involuntary termination of the privilege, since that would nullify or at least restrict the government's discretion as granted to them by the Act. He concluded that, for policy reasons, access requesters should not be able to use the Act to seek documents that would not normally be available to them through regular disclosure. He noted that there were particular problems with allowing people to access litigation documents for the kind of actions that the government pursues on a regular basis, especially in cases of criminal prosecution, since the Crown might re-use the same strategy with more than one litigant, who could then gain a strategic advantage by making an access request. He recommended that the competing interests be assessed on a case-by-case basis with each claim under the Act. However, he noted that the Crown had not put forward any evidence justifying the exercise of its refusal to disclose in this particular case for the Court to weigh.

The further issue of whether those documents that were subject to solicitor-client privilege could be severed under section 25 of the Act was sent back to the Federal Court for re-determination, where it was concluded by Justice Mosley in *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2005 FC 1551, that:

- Despite the paramount nature of section 25 of the Act, it is not reasonable to expect severance of disconnected snippets of information. Where documents covered by solicitor-client privilege only contain a few words or phrases that would not be privileged, there is no need to sever them. Severance under section 25 is only required where it is reasonable.
- Substantive information contained in the privileged documents, such as, in this case, a list of other documents that may not be covered by privilege, can be severed and disclosed. However, it must be discrete and coherent data for which there is no reasonable basis to claim privilege.
- Since disclosure by the Crown is mandatory in criminal proceedings, this cannot be considered a voluntary or implied waiver of privilege.
- In the context of the Act, a partial waiver of privilege cannot be considered a full waiver for disclosure purposes.

Meanwhile, the Crown sought and received leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision to the Supreme Court of Canada. Leave was granted in April 2005, and the hearing was held in December 2005. The Information Commissioner appeared as an intervener, as did the Advocates' Society and the Attorney-General of Ontario. Mr. Blank was self-represented.

Issues Before the Court

Is litigation privilege, as encompassed in section 23 of the Act, subject to a durational limit?

Arguments

The Information Commissioner argued that, according to the federal jurisprudence, solicitor-client privilege has two branches. The first is the traditional legal advice privilege, which protects communications between counsel and client. The second is litigation privilege, which protects the counsel and client's preparation for litigation and terminates once that litigation is over. The Information Commissioner agreed with the other parties that both were covered by section 23 of Act. The Information Commissioner also agreed with the Federal Court of Appeal's position that the application of the privilege is governed by the common law and the duration limit applies.

The Information Commissioner argued that any notion that the litigation preparations of Crown counsel should be given indefinite protection would be inconsistent with the purpose of the Act and the fact that exceptions to access must be limited and specific. The Information Commissioner also argued that the discretion to disclose under section 23 must be exercised in accordance with these principles as well. The Information Commissioner noted that any client-counsel communications exchanged as part of preparation for litigation would be covered by the indefinite legal advice branch of the privilege, so there was no need to worry that they would be disclosed under the Act anyway.

The Crown argued at the hearing for a single underlying rationale for both branches of the privilege which did not justify the imposition of a durational limit on the litigation branch of the privilege. The Attorney-General of Ontario supported this position. The Advocates' Society, on the other hand, took the view that the two privileges were so different in rationale and scope as to almost constitute two separate privileges, although it acknowledged that both were covered under section 23 of the Act. The Advocates' Society also requested from the Court a set of principled guidelines for applying litigation privilege and identifying the type of documents that fall under it, in keeping with the demands of modern litigation.

Mr. Blank argued for the maximum disclosure possible under the law.

Outcome

The Supreme Court took its decision under reserve, and the outcome will be reported in next year's annual report.

C. Legislative Changes

Changes affecting the *Access to Information Act*

The definition of "aboriginal government" in subsection 13(3) of the Act has been modified to add two additional aboriginal governments. The Government public Bill C-14 (38th Parliament, 1st Session), entitled *An Act to give effect to a land claims self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make amendments to other Acts*, received royal assent on February 15, 2004, and came into force on August 4, 2005 [SI/2005-0054]; and the Government public Bill C-56 (38th Parliament, 1st Session), entitled *An Act to give effect to the Labrador Inuit Land Claims Agreement and the Labrador Inuit Tax Treatment Agreement*, received royal assent on June 23, 2005, and came into force on December 1, 2005 [SI/2005-0117].

As a result subsection 13(3) of the Act reads as follows:

Definition of "aboriginal government"

13.(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)*(e)* means

(a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*;

(b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the *Westbank First Nation Self-Government Act*;

(c) the Tlicho Government, as defined in section 2 of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Act* (Section 107); or

(d) the Nunatsiavut Government, as defined in section 2 of the *Labrador Inuit Land Claims Agreement Act*.

The Government public Bill C-11 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*, received royal assent on November 25, 2005 [Statutes of Canada, 2005, c. 46] and will come into force on proclamation. This Bill will amend section 16 of the Act by adding the following after subsection (1):

(1.1) If the record came into existence less than five years before the request, the head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information

(a) in relation to or as a result of a disclosure or an investigation under the *Public Servants Disclosure Protection Act*; or

(b) obtained by a supervisor or a senior officer designated under subsection 10(2) of that Act, or by the Public Sector Integrity Commissioner, in relation to or as a result of a disclosure or an investigation under that Act, if the information identifies, or could reasonably be expected to lead to the identification of, a public servant who made a disclosure under that Act or who cooperated in an investigation under that Act.

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on

November 10, 2003 and sections 224 and 225 came into force on April 1, 2005 [SI/2005-0024]. This Bill amends:

- Subsections 55(4) and 57(4) of the Act by replacing the expression "Public Service of Canada" by "federal public administration", wherever it occurs in the English version. (Section 224)

- Subsection 55(3) of the Act by replacing the expression "Public Service" by the expression "public service" wherever it occurs in the English version, other than in the expressions "Public Service corporation", "Public Service Employment Act", "Public Service Pension Fund" and "Public Service Superannuation Act". (Section 225)

Proposed Changes to the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-78 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act respecting the establishment of the Public Health Agency of Canada and amending certain acts* proposes to amend subsection 20(1) of the Act by adding the following after paragraph (b):

> *(b.1)* information supplied to a government institution by a third party for the preparation, maintenance, testing or implementation by the government institution of emergency management plans within the meaning of section 2 of the *Emergency Management Act* and that is about the vulnerability of the third party's buildings or other structures, its networks or systems, including its computer or communications networks or systems, or the methods used to protect any of those buildings, structures, networks or systems".

The Bill also contemplates a change to the public interest override clause in subsection 20(6), as follows:

> 20(6) The head of a government institution may disclose all or part of any record requested under this Act that contains information described in any of paragraphs (1)*(b)* to *(d)* if
>
> > *(a)* that disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment; and
> >
> > *(b)* the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to a third party, any prejudice to the security of its structures, networks or systems, any prejudice to its competitive position or any interference with its contractual or other negotiations.

(2005, Bill C-78, Section 8; received First Reading on November 17, 2005)

Amendments to Schedules I and II

During the 2005-2006 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which have been abolished, were struck out. More statutory prohibitions against disclosure were added to the list of provisions set out in Schedule II. The following amendments were made to Schedules I and II of the Act.

By Order in Council pursuant to subsection 77(2) of the *Access to Information Act* (Canada Gazette, Part II, SI/2005-75, in force September 21, 2005, Order 2005-1489), Schedule I was amended and the following government institutions were added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions":

Canada Development Investment Corporation / Corporation de développement des investissements du Canada

Canadian Race Relations Foundation / Fondation canadienne des relations raciales

Cape Breton Development Corporation / Société de développement du Cap-Breton

Cape Breton Growth Fund Corporation / Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton

Enterprise Cape Breton Corporation / Société d'expansion du Cap-Breton

Marine Atlantic Inc. / Marine Atlantique S.C.C.

Old Port of Montreal Corporation Inc. / Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Parc Downsview Park Inc. / Parc Downsview Park Inc.

Queens Quay West Land Corporation / Queens Quay West Land Corporation

Ridley Terminals Inc. / Ridley Terminals Inc.

This order was accompanied by the following Regulatory Impact Analysis Statement:

The President of the Treasury Board has requested that the following ten Crown corporations be added to Schedule I of the *Access to Information Act* and to the Schedule of the *Privacy Act*: Canada Development Investment Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Cape Breton Development Corporation, Cape Breton Growth Fund Corporation, Enterprise Cape Breton Corporation, Marine Atlantic Inc., Old Port of Montreal Corporation Inc., Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation and Ridley Terminals Inc.

On February 17, 2005, the President of the Treasury Board, Reg Alcock, tabled in the House of Commons a report on Crown corporation governance entitled Meeting the Expectations of Canadians — Review of the Framework for Canada's Crown Corporations. The report contains 31 measures designed to significantly strengthen the governance and accountability regime for Canada's Crown corporations. One of the measures calls for the *Access to Information Act* (and by implication, the *Privacy Act*) to be extended to the ten aforementioned Crown corporations through an Order in Council.

The Government public Bill C-9 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec*, received Royal Assent on June 23, 2005, and came in force on October 5, 2005 [SI/2005-101]. Section 18(7) is a reference to the former agency in any of the following is deemed to be a reference to the new agency: No change to Schedule I is required, as the name of the Agency is already stated under the heading "*Other Government Institutions*".

The Government public Bill C-22 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Department of Social Development and to amend and repeal certain related Acts*, received royal assent July 20, 2005, and came in force on October 5, 2005 [SI/2005-97]. Section 42 of this Bill amends Schedule I by adding, under the heading "*Departments and Ministries of State*", the "Department of Social Development / Ministère du Développement social". Sections 43 and 44 respectively amend Schedule II by replacing the reference to section 104, opposite the *Canada Pension Plan*, with a reference to subsection 104.01(1), and the reference to section 33 opposite the *Old Age Security Act* with a reference to subsection 33.01(1).

The Government public Bill C-23 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Department of Human Resources and Skills Development and to amend and repeal certain related Acts*, received the royal assent on July 20, 2005, and came into force on October 5, 2005 [SI/2005-99]. Section 58 amends Schedule I by striking

out the following under the heading "*Departments and Ministries of State*": "Department of Human Resources Development / Ministère du Développement des resources humaines". Section 59 amends Schedule I by adding the following in alphabetical order under the heading "*Departments and Ministries of State*": "Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences". Section 60 amends Schedule I by striking out the following under the heading "*Other Government Institutions*" "Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences". Further, section 61 amends Schedule II by striking out the reference to "*Department of Human Resources Development Act/Loi sur le Ministère du Développement des resources humaines*" and the corresponding reference to section 33.5.

The Government public Bill C-26 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to establish the Canada Border Services Agency*, received royal assent on November, 2, 2005. Sections 16 and 19(1) came into force on December 12, 2005. No change is required to Schedule I as "former agency" (Canada Border Services Agency) is already stated in Schedule I. A reference to the former agency is deemed to be a reference to the new agency and any order of the Governor in Council made under paragraph (b) of the definition "head" in section 3 of the *Access to Information Act*.

The Government public Bill C-43 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament* received royal assent and came into force on June 29, 2005 [Statutes of Canada, 2005, c. 30]. Section 88 amends Schedule I by adding the following under the heading "Other Government Institutions": Canada Emission Reductions Incentives Agency / Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions.

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 3rd Session) entitled *An Act respecting assisted human reproduction and related research*, received royal assent on March 29, 2004. Section 72 of the Bill came into force on January 12, 2006 [SI / 2004-49]. Section 72 of the Bill amends Schedule I to the *Access to Information Act* by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée.

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003. Section 88 came into force on April 1, 2005 [SI / 2005-0024].

This section amends Schedule I to the Act by replacing the reference to "Public Service Staff Relations Board" under the heading "Other Government Institutions" to the *Access to Information Act* by a reference to "Public Service Labour Relations Board".

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 2nd Session), *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts*, received royal assent on November 7, 2003. Sections 78 and 79, once proclaimed (not in force as of March 31, 2006), will amend Schedule I by adding under the heading "Other Government Institutions" the "Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims/Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations", and Schedule II by adding a reference to the *"Specific Claims Resolution Act/Loi sur le règlement des revendications particulières"* and a corresponding reference to section 38 and subsections 62(2) and 75(2) of that Act.

By Order in Council, P.C. 2006-44, February 6, 2006, Schedule I of the *Access to Information Act* under the heading "Other Government Institutions" is amended by striking out the Department of International Trade.

Proposed Changes to Schedules I and II

During the 38th Parliament, a number of legislative proposals were introduced to amend Schedules I and II of the *Access to Information Act*. No progress were recorded during fiscal year 2005-2006 with respect to Government public Bill C-31 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to establish the Department of International Trade and to make related amendments to certain Acts* and Government public Bill C-32 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to amend the Department of Foreign Affairs and International Trade and to make consequential amendments to other Acts*. (See 2004-2005 Annual Report, p. 72 for more details.)

The Government public Bill C-62 (38th Parliament, 1st Session), *An act to amend the Aeronautics Act and to make consequential amendments to other Acts*, proposes to amend Schedule II to the *Access to Information Act* by replacing the reference to "subsections 4.79(1) and 6.5(5)" opposite the reference to the *"Aeronautics Act"* with a host of added prohibitions to disclose information and listed as follows: "subsection 4.79(1), sections 5.392 and 5.393, subsections 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) and 24.1(4) and section 24.7". (Bill received First Reading on September 28, 2005.)

Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* is amended by adding the following in numerical order (Canada Gazette Part II, SI/2005-75 in force September 21, 2005, Order 2005-1491):

Item	Column I Government Institution	Column II Position
12.1	Canada Development Investment Corporation *Corporation de développement des investissements du Canada*	Chairman *Président*
28.2	Canadian Race Relations Foundation *Fondation canadienne des relations raciales*	Executive Director *Directeur général*
32.	Cape Breton Development Corporation *Société de développement du Cap-Breton*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
32.1	Cape Breton Growth Fund Corporation *Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton*	Chief Executive Officer *Premier dirigeant*
38.1	Enterprise Cape Breton Corporation *Société d'expansion du Cap-Breton*	Vice-President *Vice-président*
52.1	Marine Atlantic Inc. *Marine Atlantique S.C.C.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
75.4	Old Port of Montreal Corporation Inc. *Société du Vieux-Port de Montréal Inc.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
76.001	Parc Downsview Park Inc. *Parc Downsview Park Inc.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
87.2	Queens Quay West Land Corporation *Queens Quay West Land Corporation*	Senior Vice-President *Vice-président principal*
89.	Ridley Terminals Inc. *Ridley Terminals Inc.*	President *Président*

CHAPTER VI

Corporate Services

Corporate Services provides financial, human resources, information management / information technology, and general administrative services to the Office of the Information Commissioner's main activity. Such services are essential to the ability to manage the office's operations strategically, fulfill its mandate, meet the expectations of Parliamentarians and Canadians, and achieve its strategic outcomes. It also provides the important infrastructure to support the OIC's decision-making function and to implement government-wide management initiatives.

As has been mentioned previously in this report, the office has been in a resource crisis for the past several years. Corporate Services worked closely with operational managers to ensure that all possible efficiency savings were identified and implemented consistent with statutory obligations and prevailing professional service standards.

Financial Services

Additional governance and accountability structures were put into place, such as the Management Accountability Framework (MAF).

Accounting and reporting of financial activities consistent with government policies, directives, and standards was continued and, during the period under review, the Office of the Information Commissioner underwent its third annual audit, conducted by the Office of the Auditor General (OAG). A copy of the audit results are available on request, or at the commissioner's website.

Human Resources

The main activity for Human Resources during 2005-06, was the implementation of the *Public Service Modernization Act*.

During the period under review, all policies, Human Resource delegations, conflict resolution instruments, and so forth were updated to reflect changes brought about as a result of legislative amendments associated with the coming into force of the new *Public Service Modernization Act*. In addition, all OIC staff received corresponding training.

Information Technology

In managing a high volume of cases originating from across the country, the OIC relies on up-to-date, automated technological systems and tools to enable decision-makers and employees to share and exchange information, support case preparation, manage the flow of cases through various stages, and communicate and consult with stakeholders.

During the period covered by this Annual Report, the Information Technology Branch upgraded its: Records Documentation Information Management System (RDIMS); Integrated Investigations Application (IIA), which is its main case - tracking system; and, its Legal Tracking System (LTS).

In addition, the Information Technology Branch increased the office's internet security through the introduction of anti-spam and anti-spyware.

Administrative Services

During the period covered by this report, Administrative Services focused on ensuring its acquisitions were fair and transparent, and provided good value for money.

Funding Pilot Project

As discussed previously in this report, a House of Commons Panel on the Funding of Officers of Parliament has been created. Corporate Services plays a central role in coordinating communications with the panel and the Treasury Board Secretariat, and in preparing and presenting the OIC's resource requests and justifications.

Figure 1 summarizes the office's operating budget and FTE (full time staff equivalents) utilization for 2005-06. Figure 2 breaks down the utilization of resources by category of expenditure.

Figure 1: Resources by Activity (2005-2006)

	FTE Utilization	Percent	Operating Budget*	Percent
Access to Government Information	41.8	79%	$4,027,355	78%
Corporate Services **	11.0	21%	$1,160,987	22%
Total Access Program Vote	52.8	100%	$5,188,342	100%

* Excludes Employee Benefits

** The non-salary portion of the Corporate Services' operating budget includes approximately 90% of program-related expenditures

Figure 2: Details by Object of Expenditures (2005-2006)

	Standard Object	Corporate Services	Access to Government Information	Total
Salaries	01	754,190	3,358,688	4,112,878
Transportation and Communication	02	71,087	66,256	137,343
Information	03	1,653	57,583	59,236
Professional Services	04	155,191	443,303	598,494
Rentals	05	9,784	19,747	29,531
Repair & Maintenance	06	54,988	24,554	79,542
Materials and Supplies	07	31,912	39,023	70,935
Acquisition of Machernery and Equipment	09	81,915	15,684	97,599
Other Subsidies and Payments	12	267	2,517	2,784
Total Access Program Vote		1,160,987	4,027,355	5,188,342

Notes:

1. Excludes Employee Benefit Plan (EBP).
2. Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.
3. Corporate Services: expenditures for Standard Objects 02-12 primarily represent program related disbursements (approximately 90%).

Commissaire à l'information du Canada
Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information

2005-2006

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2005-2006

« Un nombre incroyable de personnes a dit que les agents publics, autant politiques qu'administratifs, trouvent de nombreuses manières de ne pas fournir d'informations au public. »

Le juge John H. Gomery, Rétablir l'imputabilité
2ième Rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2006
Cf. page 49

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22e étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2006

No. de cat. IP1/2006
ISBN 0-662-49236-6

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

juin 2006

L'honorable Noël A. Kinsella
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

juin 2006

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

RAPPORT ANNUEL 2005-2006

Table des matières

LE MANDAT 1

Chapitre I : LES REBONDISSEMENTS DE LA POLITIQUE 3

Les bas 3
Et les hauts 5
Thèmes récurrents : les retards 10
Thèmes récurrents : la fusion des commissariats 13
Thèmes récurrents : le financement 16
Thèmes récurrents : la professionnalisation des agents de l'accès à l'information 18

Chapitre II : LES RETARDS DU SYSTÈME : FICHES DE RENDEMENT 19

Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS 27

Les plaintes déposées par le Commissaire 27
Les plaintes globales adressées au Commissaire 27
Les enquêtes sur les fiches de rendement 28
Les plaintes de particuliers 28
Le règlement des plaintes 28
L'arriéré 29
Les délais de traitement 30
Divers 30
Tableaux 30

Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS 37

Index des résumés de cas 53

Chapitre V : LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES TRIBUNAUX 55

A. Le rôle de la Cour fédérale 55

B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux 56

I. Affaires réglées 56
II. Affaires en cours – le Commissaire comme demandeur / appelant 66
III. Affaires en cours – le Commissaire comme mis en cause 71
IV. Affaires en cours – le Commissaire comme intervenant 71

C. Modifications législatives 75

Chapitre VI : LES SERVICES INTÉGRÉS 83

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*–la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé de ces prorogations à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I

Les rebondissements de la politique

Un gouvernement libéral minoritaire, une élection générale pendant l'hiver, un gouvernement conservateur minoritaire, les rapports provisoire et définitif de la Commission Gomery…quelle année captivante pour le pays! Il en a été ainsi, également, pour la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les responsables politiques en quête d'un avantage ou d'une position défensive concernant un scandale ou une responsabilité avaient quelque chose à dire sur le droit de savoir.

Mais il est tout aussi dangereux qu'excitant d'occuper un siège au premier rang dans les montagnes russes de la politique. Nous rendons compte ici de la façon dont la *Loi sur l'accès à l'information* et le Commissaire à l'information ont été touchés par les événements politiques de l'année qui vient de s'écouler.

Les bas…

Il y a eu un creux de la vague particulièrement troublant lorsque l'ancien gouvernement libéral a refusé d'entériner la volonté expresse du Parlement (et de tenir, ce faisant, ses promesses) de modifier et de consolider la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a préféré mettre de l'avant des propositions législatives (par exemple, la Loi sur la protection des dénonciateurs) qui dérogeaient au droit de savoir et il a pris des mesures pour priver le Commissaire à l'information des fonds dont celui-ci avait besoin pour remplir sa fonction de surveillance.

Tout aussi inquiétantes ont été les mesures prises par l'ancien gouvernement libéral à la fin du septennat du Commissaire à l'information (son mandat expirait le 30 juin 2005). Avant la fin du mandat du Commissaire, le Parlement a voté, par une écrasante majorité (y compris les députés libéraux de premier rang), la prolongation d'une année du mandat du Commissaire. Le paragraphe 54(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet de prendre ce genre de mesure. Il se lit comme suit :

> « Le mandat du Commissaire à l'information est renouvelable pour des périodes maximales de sept ans chacune. »

L'ancien gouvernement libéral a rejeté la volonté expresse de la Chambre des communes de deux façons tout aussi troublantes l'une que l'autre. Il a d'abord annoncé que le mandat du Commissaire serait prolongé de trois mois

seulement, puis il a donné forme à la prolongation en vertu du paragraphe 54(4) de la *Loi sur l'accès à l'information* et non pas du paragraphe 54(3), cité plus haut.

Le paragraphe 54(4) de la Loi se lit comme suit :

> « En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire à l'information ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut confier à toute personne compétente, pour un mandat maximal de six mois, les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente loi ou une autre loi fédérale et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne aura droit. »

Les termes sans équivoque du paragraphe 54(4) indiquent bien que cette disposition n'a rien à voir avec le renouvellement, la prolongation ou la reconduction du mandat du Commissaire titulaire. Cette disposition renvoie précisément à « [l]'absence ou [l]'empêchement du Commissaire à l'information ou [la] vacance de son poste », et aucune de ces situations n'était en vigueur au moment où l'ancien gouvernement libéral a invoqué le paragraphe 54(4) pour prolonger le mandat du Commissaire à l'information de trois mois. Il est également question, dans cette disposition, du fait que le gouverneur en conseil « (…) peut confier à toute personne compétente (…) les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire (…) ». L'ancien gouvernement libéral s'est servi de cette disposition pour prolonger le mandat du Commissaire; il n'a pas nommé quelqu'un d'autre à sa place.

Pourquoi le gouvernement s'y est-il pris de cette façon? Quelle est la distinction, sur le plan pratique, entre prolonger le mandat d'un Commissaire en poste en vertu du paragraphe 54(3) ou du paragraphe 54(4)?

La distinction est importante, et c'est celle-ci : une reconduction en vertu du paragraphe 54(3) préserve l'indépendance du Commissaire. Elle maintient sa protection contre son renvoi par le gouvernement (la Loi prévoit que le renvoi doit être approuvé par la Chambre des communes et par le Sénat) et elle maintient la protection de son salaire (les commissaires doivent recevoir une rémunération égale à celle des juges de la Cour fédérale). Par contre, toute personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) n'est pas protégée contre un congédiement sommaire par le gouvernement, et celui-ci conserve le pouvoir discrétionnaire de fixer sa rémunération.

Autrement dit, une personne dont le mandat est reconduit en vertu du paragraphe 54(3) est le Commissaire à l'information du Canada et un véritable haut fonctionnaire du Parlement, tandis qu'une personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) est chargée, « selon le bon plaisir » du gouvernement du jour, de remplir les fonctions de Commissaire.

L'ancien gouvernement libéral a employé la même méthode inquiétante une seconde fois pour prolonger le mandat du Commissaire de six autres mois, jusqu'au 31 mars 2006. C'est ainsi que, pendant neuf mois, les Canadiens n'ont pas eu droit à un Commissaire à l'information juridiquement indépendant du gouvernement.

Le gouvernement conservateur a, lui aussi, invoqué le paragraphe 54(4) de la Loi pour prolonger le mandat du Commissaire de six mois à partir du 1er avril 2006. Comme l'ancien gouvernement libéral avait procédé ainsi, le gouvernement conservateur n'avait pas d'autre choix que de répéter l'erreur jusqu'à ce que le Parlement reprenne ses travaux et qu'un Commissaire à l'information puisse être nommé à titre de véritable haut fonctionnaire du Parlement, entièrement indépendant du gouvernement.

Si le Parlement veut réformer la *Loi sur l'accès à l'information*, il lui faudra prendre garde de ne plus donner aux gouvernements ultérieurs la possibilité de compromettre l'indépendance du Commissaire à l'information en fin de mandat.

... et les hauts

La bonne nouvelle de l'année a été la promesse électorale de l'actuel premier ministre Harper d'introduire prioritairement la « *Loi sur la transparence du gouvernement* ». Cette Loi, qui est un ensemble de modifications exhaustives destinées à consolider la *Loi sur l'accès à l'information*, a été rédigée par le Commissariat à l'information à la demande du Comité permanent préélectoral sur l'accès à l'information, la protection de la vie privée et l'éthique. Elle a été approuvée par le Comité permanent, dont c'était l'une des dernières décisions avant les élections. Plusieurs des propositions contenues dans le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* ont également été entérinées par le juge Gomery dans son deuxième rapport.

À la fin de la période visée par ce rapport, le Parlement n'avait pas repris ses travaux, et, au moment où nous le rédigeons, il y a encore beaucoup d'inconnues, dont la question de savoir si le nouveau gouvernement va « se dégonfler » et comment les autres partis vont réagir au projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* dans une situation de gouvernement minoritaire. Les Commissaires à l'information connaissent malheureusement bien l'aptitude des gouvernements à décevoir lorsqu'ils doivent tenir leurs promesses concernant la consolidation des droits d'accès. Même les gouvernements fraîchement portés au pouvoir, comme l'histoire l'atteste, perdent rapidement le courage et la détermination dont ils devraient faire preuve pour donner aux Canadiens des droits d'accès plus solides. Il demeure que, durant les 23 années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*,

nous n'avons jamais été aussi près d'une réforme en profondeur et d'une consolidation de cette Loi.

La réforme nécessaire

La réforme est un besoin pressant. Année après année, Commissaire après Commissaire, le Parlement se fait rappeler que beaucoup de fonctionnaires, élus et non élus, ne comprennent toujours pas! Ils ne comprennent pas la notion de base selon laquelle, en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information* en 1983, le Parlement voulait faire passer le pouvoir des mains des ministres et des bureaucrates aux mains des citoyens. Le Parlement voulait que les citoyens aient le droit, en vertu de la Loi, d'obtenir des faits et non pas des « effets », d'obtenir des documents bruts et non pas des messages digérés et d'avoir accès aux documents qu'**ils** voulaient et pas simplement à ceux que des fonctionnaires estimaient qu'ils **pouvaient** avoir accès.

Les ministres et les bureaucrates n'ont malheureusement pas reçu la note de service à ce sujet! Encore aujourd'hui, après 23 années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le mot d'ordre est bien trop souvent : comment résister à la transparence et sauver les meubles en ignorant les délais de réponse, en camouflant les documents embarrassants, en ne documentant pas les décisions, en excluant des documents et des institutions du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et en surchargeant et en finançant insuffisamment l'organisme chargé de la surveillance.

Non, bien sûr que non, il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Il y a eu des progrès. Mais les dernières années nous ont fait clairement comprendre que les gouvernements continuent de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rôle de surveillance du Commissaire à l'information et d'y résister. À peine arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement a déjà intenté une action en justice contre le Commissaire à l'information pour contester des pouvoirs que celui-ci exerce depuis de nombreuses années et que même le très enclin au litige gouvernement Chrétien n'a jamais contestés.

Les utilisateurs, les médias, les universitaires, les juges, le Commissaire à l'information et les députés doivent rester vigilants à l'égard des pressions très réelles exercées par des gouvernements désireux de reprendre aux citoyens le pouvoir de déterminer quelle information est divulguée et quand elle l'est.

Toutes les mesures destinées à améliorer la responsabilisation du gouvernement qui ont été proposées par le juge Gomery, par les partis pendant la période électorale et par le gouvernement libéral en réponse au scandale des commandites supposent que soit alimenté un savoir non filtré sur ce qui se

passe au gouvernement si l'on veut qu'elles soient véritablement efficaces. Il ne saurait y avoir de responsabilisation digne de ce nom ni de dissuasion réelle de la corruption et de la prévarication, sans la lumière crue de la transparence. C'était la raison des changements proposés par le Commissaire à l'information cette année sous la forme du projet de *Loi sur la transparence du gouvernement*.

Au cœur des modifications proposées, il y a l'obligation législative de créer des documents, assortie de sanctions en cas de non-conformité. Une fois la Loi adoptée, l'une des principales priorités de la fonction publique, sinon du gouvernement, sera de mettre au point des protocoles de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité et toutes les activités du gouvernement, de la dotation et la classification, en passant par la rémunération et les avantages sociaux, l'attribution de contrats, les subventions et contributions, les enquêtes et les vérifications, l'élaboration de politiques et d'avis et les activités de gestion. Pourquoi en faire une priorité? Parce que l'instauration de normes de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité sera un mode de défense prudent contre les accusations de non-conformité à la nouvelle obligation de créer des documents.

Le juge Gomery a, lui aussi, aperçu ce lien crucial entre la gestion des documents et une bonne gouvernance responsable. Voici ce qu'il avait à dire à ce sujet :

> « La Commission convient avec le Commissaire à l'information que la tenue de dossiers devrait être obligatoire au gouvernement, et que l'obligation de produire une « piste papier » devrait être plus qu'une politique et être énoncée de manière explicite dans une loi. »
>
> « Par conséquent, la Commission partage son opinion qu'il convient de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y stipuler que chaque agent ou employé d'un organisme du gouvernement a l'obligation de créer des dossiers documentant ses décisions et recommandations, et que toute dérogation à cette règle constituera une infraction. De plus, la Commission croit qu'il devrait également y avoir une législation autonome sur la tenue de dossiers, exigeant des fonctionnaires et des personnes agissant au nom du gouvernement qu'elles rassemblent, créent, reçoivent et saisissent les informations de manière à documenter les décisions et processus de décision avant entraîné le déboursement de deniers publics. Cela permettrait de retracer l'évolution des politiques et programmes de dépenses, améliorerait la continuité des services gouvernementaux et des processus de décision, et permettrait d'entreprendre des examens et vérifications indépendants. On devrait indiquer clairement dans cette législation sur la tenue de dossiers que

détruire délibérément des documents et déroger aux obligations de documentation serait un motif de congédiement. »

« La raison pour laquelle il convient de créer l'obligation légale de maintenir et de ne pas détruire des dossiers gouvernementaux, outre que cela correspond à des dispositions similaires du régime d'accès à l'information, est que cela fait plus que de faciliter l'accès du public à l'information, cela contribue aussi aux objectifs de bon gouvernement et d'imputabilité concordant avec le thème général des recommandations de la Commission. »

[Rapport Gomery, Rétablir l'imputabilité, Recommandations, pages 198 à 199)

L'obligation législative de créer des documents est effectivement une première mesure absolument indispensable, mais ce n'est qu'une première mesure. C'est tout le cycle de l'enregistrement de l'information gouvernementale qui doit être réglementé. Les directives fournies dans la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale (Politique GIG) n'ont pas été appliquées dans une mesure acceptable. Il est temps d'adopter une loi exhaustive sur la gestion de l'information pour attribuer les responsabilités de surveillance et d'exécution de la loi, qui sont très floues à l'heure actuelle.

Pour l'instant, la seule loi qui donne précisément aux ministres le mandat de veiller à la façon dont l'information gouvernementale est gérée est la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 70 se lit comme suit :

70(1) (…) le ministre désigné [président du Conseil du Trésor] est responsable :

a) du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi et ses règlements (…).

Cette disposition est le fondement législatif de la Politique GIG, et pourtant aucun président du Conseil du Trésor, dans les 23 ans d'existence de la Loi, n'a jamais commandé d'étude sur les répercussions des pratiques de gestion de l'information sur le droit d'accès. Oui, c'est vrai, la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a, au cours des années, procédé à des études sur l'efficacité et des études sur le cybergouvernement, adopté des mesures et des normes d'approvisionnement et pris toutes sortes d'autres mesures importantes et valables, mais elle ne s'est presque jamais intéressée au mandat législatif.

Le Commissariat à l'information a l'intention de surveiller de près la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) remplit les obligations que lui impose la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce dont nous parlons est peut-être son obligation la plus importante. Les autres sont de veiller à ce que toutes les institutions gouvernementales recueillent des statistiques annuelles sur l'application de la

Loi sur l'accès à l'information et en rendent compte. Pendant presque 23 ans, le SCT s'est contenté de recueillir des données descriptives de base, par exemple sur le nombre de demandes, les catégories de demandeurs, les exceptions invoquées, etc. Il n'existe pas de statistiques sur l'exécution et les résultats. Par exemple, les institutions gouvernementales ne sont pas tenues de publier le pourcentage de demandes auxquelles on répond tardivement, qui constitue un indicateur sûr de la santé de l'administration de l'accès à l'information dans n'importe quelle institution. Si le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* est adopté, il sera obligatoire de recueillir des données de base sur les résultats.

Le nouveau projet de *Loi sur la transparence du gouvernement*, que le Commissaire a présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique en octobre 2005, comporte les caractéristiques suivantes :

1. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires et assorties d'un critère subjectif. Elles peuvent toutes être annulées au nom de l'intérêt public. De la sorte, le Parlement ferait clairement comprendre qu'il s'agit d'une loi sur la transparence et non un code du secret et que la solution par défaut est la divulgation.

2. Les fonctionnaires devraient être tenus d'étayer leurs décisions, leurs actions, leurs considérations et leurs délibérations par des documents. Cette loi et le droit d'accès n'ont aucune valeur si les fonctionnaires ne conservent pas les documents nécessaires et remplissent leurs fonctions dans une culture orale.

3. Les derniers vestiges du secret gouvernemental non accessibles à l'examen à savoir les documents confidentiels du Cabinet, devraient être assujettis à l'application de la Loi et à la compétence du Commissaire en matière d'examen. Le principe de la confidentialité des documents du Cabinet risque d'être appliqué trop largement et de façon trop intéressée par les gouvernements lorsqu'il n'existe pas d'organe de surveillance indépendant.

4. La Loi d'accès doit s'appliquer intégralement à tous les mécanismes gouvernementaux par lesquels les fonds publics sont dépensés ou les tâches gouvernementales sont exécutées. Il faudrait, bien entendu, inclure l'ensemble des sociétés d'État, des fondations, des hauts fonctionnaires du Parlement et des cabinets de ministre, ainsi que le Cabinet du premier ministre. Le droit de savoir est très compromis lorsque des gouvernements ont le pouvoir discrétionnaire de décider quelles entités et, par conséquent, quels documents seront assujettis ou non au droit d'accès. L'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* était précisément de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant l'accès aux documents du gouvernement : il est temps de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant les entités qui doivent être assujetties à la Loi.

5. Parallèlement au principe d'application intégrale de la Loi, il y a le principe que la Loi devrait constituer un code complet équilibrant transparence et secret. Les dispositions relatives au secret énoncées dans d'autres lois ne devraient plus être exécutoires, perpétuelles et exclues de l'application des critères de secret associés aux exceptions sur le fond prévues par la Loi. L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui énonce cette exception de catégorie, exécutoire et sans échéance, devrait être abrogé.

Thèmes récurrents : les retards

Comme nous l'avons vu, le pourcentage de demandes d'accès auxquelles une réponse est donnée dans les délais prévus est un bon indicateur de l'efficacité générale de la procédure d'accès à l'information gouvernementale. Malheureusement, le gouvernement ne recueille pas ce genre de statistiques importantes. Nous ne pouvons donc, ici, que donner une impression à partir du nombre de plaintes pour retard comparativement aux années précédentes et aux résultats d'examens de la fiche de rendement de certaines institutions gouvernementales.

À cet égard, il semble que le problème des retards reste important. Cette année, nous avons reçu une plus grande proportion de plaintes pour retard que l'an dernier. Trois des institutions dont nous avons examiné le fonctionnement cette année pour la première fois (Commission de l'Immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et protection civile, Gendarmerie royale du Canada) ont obtenu une note négative : elles affichaient toutes un pourcentage inacceptable de réponses tardives aux demandes d'accès. Cinq institutions jugées en défaut l'an dernier ont encore obtenu un « F » cette année. Nous approfondirons la question des retards à la rubrique « Fiche de rendement » : qu'il suffise de dire, pour l'instant, que le Commissaire à l'information aura besoin de l'aide du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique et de celle du président du Conseil du Trésor pour régler une fois pour toutes ce problème chronique.

Le Comité permanent a largement contribué au règlement de ce problème l'an dernier en invitant des fonctionnaires des ministères ayant reçu une note négative à venir s'expliquer. Cette détermination du Comité à exposer publiquement le problème a servi à rappeler aux hauts fonctionnaires qu'ils doivent prendre les délais de réponse au sérieux.

Le président du Conseil du Trésor, lui aussi, a un rôle important à jouer pour 1) veiller à ce que les fonctions d'accès à l'information des ministères soient dotées de ressources suffisantes, 2) faire circuler les pratiques optimales et offrir

des services consultatifs aux institutions qui ont des problèmes, 3) maintenir et gérer une « équipe volante » de spécialistes de l'accès à l'information pour absorber les augmentations subites du nombre de demandes dans le système, 4) professionnaliser les travailleurs de l'accès à l'information et mettre fin à l'embauche coûteuse et inappropriée de contractuels, 5) recueillir les statistiques dont le SCT (comme la population) a besoin pour circonscrire les problèmes aussitôt que possible, 6) favoriser une bonne gestion des documents dans tout le gouvernement, 7) multiplier la divulgation proactive de l'information gouvernementale, 8) sensibiliser les gestionnaires et le personnel politique à leurs obligations à l'égard de l'accès à l'information.

Sous le gouvernement libéral, les présidents du Conseil du Trésor n'ont pas accordé de priorité particulière aux obligations que leur conférait le rôle de ministre désigné responsable, à l'échelle du gouvernement, de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fonction législative du président du Conseil du Trésor doit prendre plus d'importance au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le centre de responsabilité de l'accès à l'information au SCT a l'obligation de devenir la conscience du gouvernement en matière de transparence. Il a beaucoup trop souvent été l'instrument du gouvernement pour justifier et minimiser le non respect de la *Loi sur l'accès à l'information* dans tout le système.

La technologie, elle aussi, permet d'espérer de l'aide pour régler le problème des retards.

À la fin des années 1980, « les Fiches de rendement du Commissaire à l'information sur le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* » recommandaient que les institutions se servent de la technologie la plus moderne pour remplir leurs obligations à cet égard.

On avait notamment recommandé un produit, du nom d'**ATIP*image***, qui faisait partie, à l'origine, d'une série du nom d'**ATIP*suite***, en raison de son aptitude à faciliter le travail de traitement des documents. À l'époque, l'entreprise qui offrait ce produit portait le nom de MPR & Associates, et son prospectus expliquait ce qui suit :

« [TRADUCTION] **ATIP*image*** est une technologie d'imagerie permettant de traiter électroniquement les demandes d'AIPRP, grâce à laquelle vous et vos employés pouvez vous concentrer sur la gestion effective des cas sans vous soucier des tâches administratives. D'un simple clic de la souris, vous pouvez prélever un texte, joindre des notes, demander et retrouver des articles de la Loi, communiquer des documents, et plus encore. Vous pouvez paginer et imprimer automatiquement des documents de consultation ou des documents à communiquer, chercher et retrouver instantanément un document dans des

milliers de pages. Une fonction de vérification en double permet de traiter exactement de la même façon des duplicatas ou des documents semblables. »

La plupart des institutions se servent désormais de la technologie (y compris celle de l'imagerie) pour faciliter le travail administratif associé à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. **ATIP*image*** a fait l'objet de diverses mises à niveau, et le procédé est maintenant connu sous le nom d'**AccessPro Redaction Imaging**, qui fait partie de la série **Access Pro Suite** de PrivaSoft. Le logiciel comporte désormais une fonction de gain de temps : il permet de sauvegarder les documents électroniques directement dans le système.

Les technologies de l'imagerie ont-elles permis de réduire les délais de réponse? La réponse, en bref, est « non ». Ces procédés présentent des avantages sur le plan du traitement de l'information, mais les tâches administratives associées à l'incorporation de l'information dans le système peuvent prendre énormément de temps. Bien entendu, le temps nécessaire dépend du volume de documents en jeu, du nombre de demandes traitées par l'institution, du nombre de scanneurs disponibles et du nombre d'employés de soutien disponibles pour participer au travail.

Les tâches administratives préliminaires sont les suivantes : préparation, balayage au scanneur et répertoriage. La préparation suppose que l'on retire les agrafes, les pinces et/ou les trombones. Si les documents sont en mauvais état ou d'une taille inhabituelle, il peut être nécessaire de les photocopier. Le balayage au scanner peut prendre beaucoup de temps, surtout si les documents s'accumulent en longues files d'attente. Le répertoriage comprend l'entrée manuelle d'une multitude de données d'identification, par exemple le type de document (note de service, lettres, etc.), la date, l'origine et la destination, etc. Enfin, avant ou après la mise en forme électronique des documents, ceux-ci sont triés, c'est-à-dire qu'on détermine leur pertinence et qu'on retire les doubles. Si les tâches préliminaires ajoutent plus d'une semaine aux délais de traitement, elles diminuent ou annulent effectivement les avantages du traitement électronique.

Le répertoriage manuel est un obstacle majeur à l'exploitation intégrale de la technologie pour réduire les délais de réponse. Malheureusement, les problèmes associés à cette tâche ne sont pas faciles à résoudre. Peu d'institutions ont les moyens d'engager un fort contingent de commis pour exécuter ce travail fastidieux, qui pourtant est trop souvent effectué par des analystes de l'AIPRP ou des entrepreneurs lorsque le temps le leur permet. Ceux-ci gaspillent donc un temps précieux qui pourrait être consacré à leurs tâches importantes, qui sont d'examiner les documents et les préparer à la divulgation.

On peut encore améliorer les technologies de l'imagerie pour régler certains de ces derniers problèmes. Il faudrait sans tarder approfondir la recherche pour trouver de meilleurs moyens de reconnaissance du texte. Le répertoriage devrait devenir un procédé homogène exécuté au moyen d'un logiciel, par lequel les principaux éléments des documents sont reconnus et saisi tandis que les documents sont scannés dans le système.

Thèmes récurrents : La fusion du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée

Depuis le début des années 1990, lorsque le gouvernement Mulroney a annoncé son intention de fusionner les deux commissariats (cette initiative n'a pas été abandonnée), on discute du pour et du contre de ce projet. Le débat a repris au cours de l'année visée par ce rapport, lorsque l'ancien gouvernement libéral a annoncé, en juin 2005, qu'il chargerait une personnalité éminente de faire enquête sur le bien-fondé de la fusion et de formuler des recommandations à cet égard.

La personnalité en question, qui était l'honorable Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême, s'est mis au travail le 22 juillet 2005 (date de sa nomination) et a remis son rapport au ministre de la Justice le 15 novembre 2005. Le juge La Forest s'est adjoint le professeur Steven Penny, de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Le bref délai accordé au juge La Forest ne lui a pas permis d'organiser des audiences publiques, mais il a largement consulté les parties intéressées et les spécialistes du domaine. Tous ceux à qui il s'est adressé, y compris l'auteur de ces lignes, ont été impressionnés par son obligeance, convaincus de son indépendance d'esprit, frappés par son honnêteté intellectuelle et inspirés par son intégrité personnelle.

Le juge La Forest a recommandé les mesures suivantes :

- « On ne devrait pas opérer une fusion complète des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée ou jumeler les postes de commissaire. De tels changements seraient susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les politiques qui sous tendent la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LPRPDE.

- Si le gouvernement et le Parlement devaient décider de fusionner les commissariats ou de procéder à une nomination conjointe, l'application de ces mesures devrait être considérablement retardée. Leur mise en œuvre devrait être graduelle, et elle ne devrait avoir lieu qu'après avoir été davantage

étudiée et après qu'auront été relevés les défis propres aux régimes d'accès et de protection des renseignements personnels actuellement en vigueur.

- La prudence s'impose à l'égard de toute tentative pour que le personnel des services généraux travaille à la fois pour le commissariat à l'information et le commissariat à la protection de la vie privée. Il faut mettre en place des mécanismes de reddition de compte et de contrôle.

- Le gouvernement doit faire beaucoup plus pour promouvoir la « culture axée sur la conformité » en ce qui concerne les obligations en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. En ce qui concerne l'accès à l'information, il devrait :

  - expliquer aux fonctionnaires que les renseignements demandés doivent en principe être divulgués et que tout refus doit reposer sur des motifs clairs et impérieux;
  - élaborer de meilleurs systèmes de gestion de l'information;
  - veiller à ce que les fonctionnaires responsables de l'accès à l'information reçoivent une formation adéquate;
  - instaurer des politiques de diffusion proactives;
  - instaurer des mesures incitant au respect des lois.

  En ce qui concerne la protection de la vie privée, il devrait :

  - porter davantage attention aux programmes impliquant le partage des renseignements personnels ainsi que leur corrélation et le recours à l'impartition;
  - veiller à ce que les fonctionnaires responsables de la protection de la vie privée reçoivent une formation adéquate;
  - élaborer des cadres précis de gestion des renseignements personnels.

- La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de commenter les programmes gouvernementaux touchant les questions à l'égard desquelles ils ont compétence. Idéalement, le gouvernement devrait se voir imposer l'obligation corrélative de solliciter, le plus tôt possible, l'avis des commissaires relativement à ces programmes.

- La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à reconnaître que les commissaires ont notamment pour fonction de sensibiliser le public et d'effectuer des recherches relevant de leur mandat.

- La possibilité de conférer aux commissaires à l'information et à la protection de la vie privée le pouvoir de délivrer des ordonnances devrait faire l'objet d'une étude approfondie.

- La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de recourir à la médiation et à la conciliation. »

[Rapport La Forest, pages 60 à 62]

Il faut saluer le courage du juge La Forest, car plus de la moitié de ses recommandations sont des rappels au gouvernement qui l'a désigné qu'un certain nombre de problèmes ayant trait à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sont plus importants aux yeux des Canadiens que la fusion des deux commissariats. Voici un extrait du rapport qui circonscrit l'enjeu fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information* :

> « La nécessité de préserver la confidentialité de certains documents de l'administration fédérale ne fait aucun doute. En témoignent les nombreuses exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette même loi proclame, pourtant, avoir pour objet général 'd'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées'. Toutefois, pour donner plein effet à ce principe juridique, l'administration doit transformer sa culture en profondeur. »

[Rapport La Forest, page 51]

Il existe un consensus bienvenu, concernant cette transformation de la culture, entre les recommandations du juge La Forest, les recommandations du juge Gomery, les recommandations du Commissaire à l'information et les promesses de réforme de l'accès à l'information contenues dans la plate-forme électorale du Parti conservateur.

Après la publication de l'avis du juge La Forest recommandant la distinction des deux commissariats, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information ont adressé une requête commune au greffier du Conseil privé pour lui demander d'inscrire séparément leurs commissariats à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces inscriptions seraient une reconnaissance juridique du statut distinct des deux commissariats, mesure également recommandée par le Vérificateur général pour garantir que les deux commissariats puissent avoir des grands livres généraux distincts. Selon le Vérificateur général, l'existence de grands livres généraux distincts améliore la responsabilisation des deux commissariats. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le Bureau du Conseil privé n'a donné aucune réponse.

Thèmes récurrents : Le financement du Commissariat

Au cours de la présente période de déclaration, deux comités de la Chambre des communes (le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique) et un Comité sénatorial (le Comité permanent des finances nationales) ont recommandé l'adoption d'un nouveau système de financement des hauts fonctionnaires du Parlement. Ils ont notamment recommandé que le Parlement joue un rôle plus important dans l'évaluation des ressources nécessaires à ses cinq hauts fonctionnaires indépendants (le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et le Directeur général des élections). Les trois comités ont conclu que le système actuel, dans le cadre duquel des ministres du gouvernement (Conseil du Trésor) décident du niveau de financement accordé aux hauts fonctionnaires du Parlement, constitue une menace pour l'indépendance et l'efficacité de ces hauts fonctionnaires chargés de fonctions de surveillance à l'égard des ministres et des institutions.

L'ancien gouvernement libéral avait accepté de participer à un projet pilote pendant deux ans (exercices 2006-2007 et 2007-2008). Il s'agissait de créer un comité spécial composé de représentants de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Le comité, qui porte le nom de Comité de la Chambre des communes sur le financement à l'intention des hauts fonctionnaires du Parlement, est présidé par le président de la Chambre.

Le « mandat » du Comité de la Chambre des communes est d'examiner les demandes de ressources adressées par les hauts fonctionnaires du Parlement en tenant compte, au besoin, du point de vue de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et de spécialistes, et de recommander le niveau et l'éventail de ressources que les ministres du Conseil du Trésor devraient fournir. L'ancien gouvernement avait accepté, durant la période du projet pilote et à moins de crise financière, d'appliquer les recommandations du Comité.

Le Comité s'est réuni en novembre 2005 pour examiner les demandes de ressources supplémentaires adressées séparément par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Pour ce qui est du Commissaire à l'information, le Comité a recommandé une augmentation de 2 814 006 dollars pour l'exercice 2006-2007, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2007-2008, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2008-2009, et de 1 505 286 dollars pour l'exercice 2009-2010 et les années suivantes (le texte intégral des recommandations du Comité est disponible sur notre site à l'adresse **www.infocom.gc.ca**).

Le 19 janvier 2005, les ministres du Conseil du Trésor ont accepté la recommandation du Comité. Malheureusement, les ministres, au cours de cette réunion du 19 janvier, juste avant les élections, sont revenus sur l'entente entre le Commissariat et le SCT comme quoi des fonds supplémentaires seraient versés en 2005-2006 (au moyen d'un budget supplémentaire ou d'un transfert du crédit n° 5). Les fonds escomptés étaient conformes aux recommandations du Comité et auraient permis au Commissaire de donner le coup d'envoi à des mesures approuvées par le Comité. Le fait pour le Commissariat d'apprendre, à peine deux mois avant la fin de l'exercice, que quelque 450 000 dollars de fonds supplémentaires ne viendraient pas a eu un effet considérable. Beaucoup d'activités en cours (achèvement de l'examen des fiches de rendement, enquêtes sur des problèmes systémiques, dotation de postes vacants, achat de fournitures de base, formation des enquêteurs, réparation de matériel informatique et d'instruments de travail, traduction de rapports et de discours, déplacements pour enquête, etc.) ont dû être interrompues. La capacité du Commissariat à réduire l'arriéré et à respecter les délais de traitement a été gravement compromise.

Par contre, la décision punitive de l'ancien gouvernement eu égard au budget de l'exercice 2005-2006 (période non couverte par le projet pilote du Comité de la Chambre des communes) montre à quel point le rôle du Comité sera crucial pour l'avenir.

À plus long terme, nous espérons que le Comité spécial informel de la Chambre des communes deviendra un comité mixte officiel de la Chambre et du Sénat. Cela conviendrait mieux aux hauts fonctionnaires qui rendent compte aux deux Chambres du Parlement. Nous espérons également que le Comité reconsidérera sa décision d'examiner son budget à huis clos. Tous les hauts fonctionnaires du Parlement estiment que, sauf circonstances exceptionnelles, leur indépendance et leur obligation de rendre compte sont mieux garanties par une procédure publique.

Il est tout particulièrement important de rappeler que le Comité de financement a reconnu, d'emblée, que le gouvernement a un rôle crucial à jouer dans la réduction de la charge de travail du Commissaire. Le Comité a également reconnu que le meilleur moyen de réduire le nombre de plaintes adressées au Commissaire est d'offrir un meilleur service aux demandeurs d'accès.

C'est pourquoi le Comité a rappelé que les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor se sont engagés à lui remettre un rapport à l'automne 2007 sur les mesures prises de concert avec les institutions gouvernementales et le Commissariat pour garantir le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'échelle

du gouvernement. L'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor est peut-être le signe tant attendu que le Secrétariat a l'intention d'assumer plus largement son rôle de leadership dans l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* aux premières lignes.

Thèmes récurrents : La professionnalisation des agents de l'accès à l'information

Depuis de nombreuses années, on sait que ceux qui s'occupent des droits des citoyens en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels constituent une nouvelle profession au savoir spécialisé, aux obligations éthiques particulières et à l'influence directe sur les droits des Canadiens.

Compte tenu de cette réalité, cette année, l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP), qui est principalement composée de fonctionnaires fédéraux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, et la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA), qui est principalement composée de fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont annoncé la création d'un comité mixte, qui aura pour mandat de formuler les normes professionnelles applicables aux spécialistes canadiens des « droits à l'information », les exigences en matière de formation, d'éducation et d'éthique et le mode de certification. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information fédéraux ont entériné l'initiative et ont accepté d'être représentés au Comité.

La professionnalisation des administrateurs des droits à l'information, qu'il s'agisse d'employés d'institutions gouvernementales ou de cabinets du secteur privé, donnera lieu à une exécution plus éclairée, plus systématique et plus raisonnée des programmes associés aux droits à l'information.

Le gouvernement du Canada est instamment invité à appuyer le projet de professionnalisation de ses administrateurs de l'AIPRP et à traduire cet appui dans la description des postes correspondants, dans les pratiques d'embauche et dans les plans de formation.

CHAPITRE II

LES RETARDS DU SYSTÈME – FICHES DE RENDEMENT

A : Les fiches de rendement : Partie I

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'institutions ont fait l'objet d'un examen en raison de difficultés chroniques manifestes à respecter les délais de réponse. Dans le rapport annuel qu'il a remis au Parlement pour l'exercice 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information expliquait que les délais de réponse aux demandes d'accès avaient atteint des proportions critiques.

En 1998, au début du mandat du Commissaire à l'information actuel, on a instauré le système des « fiches de rendement ». Certains ministères ont été classés en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Aux termes de la Loi, les réponses tardives sont réputées être des refus. Au départ, les fiches de rendement ont été déposées au Parlement à titre de rapports spéciaux, mais, depuis 2000-2001, elles font partie du rapport annuel du Commissariat.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, le Commissaire à l'information a observé une nette diminution du nombre de plaintes pour retard, dont la proportion est passée de 49,5 % en 1998-1999 à 14,5 % en 2003-2004. Mais, depuis, leur nombre a recommencé à augmenter. Cette année, elles ont représenté 24,1 % des plaintes du public, comparativement à 21,1 % l'an dernier. Le Commissariat à l'information continuera de s'intéresser au problème des retards pour rappeler aux institutions gouvernementales qu'elles sont tenues de répondre rapidement aux demandes d'accès.

Le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante, considérant que c'est la meilleure mesure de la conformité d'un ministère aux dispositions relatives aux délais, à savoir le pourcentage de demandes qui se soldent par des refus présumés.

% de refus présumés	Remarque	Classeme
0-5 %	Conformité idéale	A
5-10 %	Conformité substantielle	B
10-15 %	Conformité limite	C
15-20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Cette année comme l'an dernier, la proportion de refus présumés tient compte des demandes reportées de l'exercice antérieur, notamment du nombre de demandes déjà considérées comme des refus présumés au 1er avril 2005.

Cette année, le Commissariat s'est intéressé aux refus présumés dans les douze ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC); Citoyenneté et Immigration Canada (CIC); Pêches et Océans Canada (POC); Affaires étrangères et Commerce international (MAECI); Santé Canada (SCan); Industrie Canada (IC); Justice Canada (Jus); Bibliothèque et Archives Canada (BAC); Défense nationale (DN); Bureau du Conseil privé (BCP); Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC); Transports Canada (TC).

Le tableau 1 illustre les résultats obtenus par les douze institutions gouvernementales examinées cette année dans l'échelle de classement.

Tableau 1 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1er avril au 30 novembre 2005

Ministère	1er avril au 30 novembre 2004 % de refus présumés	Classement	1er avril au 30 novembre 2005 % de refus présumés	Classement
AAC	21.9	F	38.7	F
CIC	13.8	C	15.3	D
MAECI	28.8	F	60.1	F
POC	5.2	B	12.7	C
SCan	17.2	D	18.9	D
IC	16.1	D	5.9	B
Jus	43.0	F	38.8	F
BAC	70.0	F	55.5	F
DN	9.5	B	14.8	C
BCP	26.5	F	31.9	F
TPSGC	17.7	D	7.3	B
TC	7.2	B	9.2	B

Deux institutions ont amélioré leur rendement l'an dernier, tandis que la situation de six n'a pas changé et trois ont obtenu un classement inférieur à l'an dernier. Travaux publics et Services gouvernementaux a fait un effort positif et Industrie Canada a encore progressé. Les deux institutions sont passées de « D » à « B » dans leur troisième année de déclaration. Transports Canada se maintient au niveau « B » depuis deux ans : on espère que le ministère s'efforcera d'obtenir la note maximale en 2006-2007. Bibliothèque et Archives Canada a de nouveau

obtenu un « F », mais a fait des progrès importants, puisqu'il a presque éliminé son arriéré (au 31 mars 2006). Le ministère a consacré quelque 850 000 dollars de nouvelles ressources pour se hisser au niveau de la conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. D'ailleurs, il a entièrement restructuré sa procédure de réponse aux demandes d'accès pour en garantir la viabilité à long terme. BAC est en train de devenir un modèle d'efficacité et d'efficience en matière d'accès. Le MAECI, lui aussi, a obtenu un « F », mais il a consacré quelque 500 000 dollars de nouvelles ressources à cette tâche et élaboré un bon plan d'activité pour accéder à la note maximale en matière de délais de réponse d'ici la fin de 2007-2008. Nos compliments au ministère pour sa détermination à se conformer aux délais de réponse. Nous nous préoccupons par ailleurs du nombre d'institutions dont le rendement a baissé l'an dernier, ce qui est le cas notamment du Bureau du Conseil privé et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui sont passés dans la zone de l'« alerte rouge ».

Tableau 2 : Classement de 1998 à 2005 (du 1er avril au 30 novembre)

MIN	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AAC	-	-	-	-	-	-	F	F
CIC	F	F	D	C	A	C	C	D
MAECI	F	F	F	D	B	F	F	F
POC	-	-	F	F	A	A	B	C
SCan	F	A	-	-	A	C	D	D
IC	-	-	-	-	-	F	D	B
Jus	-	-	-	-	-	-	F	F
BAC	-	-	-	-	-	-	F	F
DN	F	F	D	C	B	B	B	C
BCP	F	A	-	-	D	F	F	F
TPSGC	-	-	-	-	F	D	D	B
TC	-	F	F	C	D	B	B	B

Remarque : Seuls les classements depuis 2003 tiennent compte, selon la nouvelle formule, des demandes reportées de l'année précédente.

Le tableau 2 révèle que des institutions gouvernementales n'ont pas pris les mesures voulues pour garantir que les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* sont systématiquement respectés. Il est particulièrement décourageant de constater que deux institutions « exemplaires » importantes, le BCP et Justice Canada, n'ont pas obtenu de notes positives cette année encore, malgré les assurances fournies au Commissaire à l'information et au Parlement qu'elles rempliraient leurs obligations législatives.

Il semble que les retards de traitement des demandes d'accès soient attribuables à cinq causes principales :

- Des ressources insuffisantes dans les bureaux de l'AIPRP.
- Des retards chroniques dans la recherche de documents en raison d'une médiocre gestion des documents et de pénuries de personnel dans les bureaux de première responsabilité (BPR).
- Les difficultés éprouvées au cours de consultations avec des tiers et d'autres institutions gouvernementales.
- La lourdeur des procédures d'approbation, dont trop de débat concernant les demandes délicates sur le plan politique et trop d'embouteillage dans les cabinets des ministres.
- La médiocre qualité des communications avec les demandeurs pour clarifier les demandes d'accès.

Le texte complet des douze examens effectués cette année est affiché sur notre site Web à **www.infocom.gc.ca**.

B : Fiches de rendement : Partie II

Dans le cadre du mandat proactif du Commissariat, nous choisissons chaque année un ou des ministères pour en évaluer le rendement. Cet examen vise à déterminer la mesure dans laquelle le ministère remplit ses responsabilités à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsabilités et exigences sont formulées dans la Loi ou dans le Règlement, et c'est le cas, notamment, des délais de réponse aux demandes d'accès. Ces responsabilités peuvent également émaner du Secrétariat du Conseil du Trésor ou des politiques, procédures et autres principes du ministère en matière d'accès à l'information.

Les principes énoncés dans la section de l'Objet de la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentaux pour le système d'accès à l'information. Ce sont les suivants :

- L'information gouvernementale doit être accessible au public.
- Les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être limitées et précises.
- Les décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale doivent être révisées indépendamment du gouvernement.

Contrairement à l'analyse des fiches de rendement décrites dans la Partie I de ce chapitre, qui a trait aux retards, la portée des examens dans ce cas-ci renvoie à toutes sortes de données et renseignements statistiques permettant de déterminer si une institution gouvernementale et son bureau de l'accès à l'information (AI)

remplissent leurs obligations législatives. La nouvelle fiche de rendement est divisée en chapitres portant sur les aspects suivants :

- La procédure d'accès et sa gestion.
- Les refus présumés.
- Les ressources consacrées à l'AI et leur suffisance.
- Le cadre de leadership permettant d'instaurer une culture de l'accès à l'information dans l'institution.
- Le cadre de gestion de l'information qui sous-tend l'AI.
- Le profil des plaintes du point de vue du Commissariat à l'information.

En 2005-2006, nous avons retenu quatre institutions : Finances Canada (Fin), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), Sécurité publique et Protection civile (SPPC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Chaque ministère a rempli un long questionnaire de fiche de rendement, dont le contenu a servi de base à une entrevue avec le coordonnateur de l'AIPRP de chaque institution. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'une quinzaine de dossiers de demande d'accès pour voir comment les décisions sont prises, approuvées et étayées.

L'échelle de classement employé dans les nouvelles fiches de rendement est expliquée dans le tableau ci-dessous.

Classement général	Fonctionnement général de l'AI
A = Idéal	• L'ensemble des politiques, des procédures, du plan opérationnel, du plan de formation et de la procédure de dotation est en place. • Les cadres supérieurs appuient manifestement le programme et l'AI fait l'objet d'une vision à l'échelle de l'institution. • La procédure d'approbation est simplifiée, et le coordonnateur de l'AIPRP jouit d'un pouvoir délégué. • 5 % ou moins de refus présumés.
B = Substantiel	• Quelques lacunes mineures faciles à rectifier pour atteindre le niveau idéal. • 10 % ou moins de refus présumés.
C = Limite	• Lacunes à régler.
D = Inférieur à la norme	• Lacunes importantes à régler.
F = Alerte rouge	• Les lacunes sont si nombreuses et si importantes que le ministère doit faire un effort important pour les régler ou plusieurs lacunes majeures persistent et n'ont pas été réglées au cours des années.

Selon l'échelle de classement ci-dessus, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et Protection civile et la Gendarmerie royale du Canada ont obtenu un « F ». Leur rendement est donc au niveau de l'alerte rouge. Par contre, Finances Canada a obtenu un « C » (conformité substantielle). Il y a lieu de féliciter Finances Canada, car, des 19 institutions vérifiées au cours des années, une seule autre a obtenu mieux qu'un « F » au premier examen.

FINANCES CANADA

Finances Canada a progressé dans la réduction du nombre de refus présumés. Le ministère est invité à poursuivre ses efforts pour obtenir un meilleur classement.

Cette fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations pour le fonctionnement de l'AI au ministère. Notons que le cadre administratif qui étaye l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* suppose à titre indispensable l'élaboration d'un plan opérationnel de l'AI pour la Direction de l'AIPRP. Le plan préciserait les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui ont la charge de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsables ont besoin de formation en matière d'AI pour remplir leurs obligations.

LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La fiche de rendement a révélé un grand nombre de refus présumés et un manque de structure actualisée d'appui à l'AI dans les politiques, les procédures et la technologie actuelles de la CISR. Le directeur de l'AIPRP (nommé en décembre 2005) n'ignore pas que la structure d'appui doit être mise à jour et a entamé quelques projets à cet égard, mais il n'existe pas de plan exhaustif couvrant toutes les tâches à exécuter.

Notons, entre autres recommandations ayant trait au fonctionnement de l'AI à la CISR, qu'il y a lieu de dresser un plan d'activité et d'amélioration AI pour la Direction de l'AIPRP. Ce plan est un élément essentiel du cadre administratif qui appuie l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il précise les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités associés à l'amélioration de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à la Direction de l'AIPRP et à la CISR. La haute direction de la CISR

devrait assurer le suivi de l'application du plan. D'autres recommandations ont trait à la nécessité de vérifier la procédure d'approbation des demandes d'accès pour réduire les examens. Le directeur de l'AIPRP a la délégation du pouvoir décisionnel que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce pouvoir devrait être exercé sans l'intervention de la haute direction. Les cadres supérieurs devraient être informés, au besoin, selon une procédure parallèle.

SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE CANADA

Le ministère affiche un nombre important et systématique de refus présumés. La procédure interne de traitement des demandes d'accès comporte un grand nombre d'examens et d'approbation. Cela a pour effet de retarder les réponses au point qu'il est presque impossible de respecter les exigences de la Loi. Ces nombreux examens et modes d'approbation avant la communication de documents favorisent également une culture institutionnelle fondée sur l'excès de prudence.

La fiche de rendement recommande l'élaboration d'un plan d'activité et d'amélioration AI pour le bureau de l'AIPRP. Le plan est censé préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Comme deux autres institutions, la GRC affiche un nombre important et systématique de refus présumés, problème qu'elle vient de commencer à aborder. La situation semble être le résultat d'une réduction des effectifs, qui a laissé, depuis un certain nombre d'années, le bureau de l'AIPRP amputé d'un nombre important d'employés dont il aurait besoin pour traiter les demandes d'accès. La situation s'est détériorée au point que trois demandes d'accès sur quatre obtiennent une réponse tardive. La haute direction de la GRC a désormais décidé de régler ce problème. Par exemple, elle vient d'attribuer 20 postes supplémentaires au bureau de l'AIPRP.

Dans ce cas également, la fiche de rendement recommande que la GRC dresse un plan d'activité AI pour le bureau de l'AIPRP. On a aussi besoin, de toute urgence, d'un plan d'amélioration pour orienter les efforts destinés à résorber le nombre de refus présumés. Les deux plans devraient préciser les priorités, les tâches et les

ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution des deux plans, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par la GRC. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsables ont besoin d'une formation AI pour remplir leurs obligations.

CONCLUSION

Ces quatre institutions ont reconnu qu'elles avaient des problèmes graves concernant la procédure d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. En 2005-2006, chaque institution a pris certaines mesures correctives positives, mais, au moment de la production des fiches de rendement, aucun engagement précis n'avait été annoncé concernant la façon dont chacune d'elles s'y prendrait pour combler les graves lacunes décrites, la date où ces mesures seraient adoptées ni ce que l'on ferait pour que ces améliorations soient durables.

L'un des aspects fondamentaux de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* est le rôle de leadership qu'assument le coordonnateur de l'AIPRP et les cadres supérieurs dans un ministère. La haute direction exerce ce leadership en considérant l'accès à l'information comme une priorité ministérielle et en veillant à ce que des ressources suffisantes y soient consacrées et à ce que la technologie, la formation et les politiques nécessaires soient en place. Il est important que, de concert avec le coordonnateur de l'AIPRP, les cadres supérieurs favorisent une culture de la transparence et de l'accès en adoptant et en appliquant un plan de redressement assorti de produits livrables clairement définis et de dates critiques.

Le texte complet des fiches de rendement est affiché sur le site Web du Commissariat, à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

CHAPITRE III

Enquêtes et examens

Les plaintes déposées par le Commissaire

Comme nous l'avons dit, le Commissaire à l'information a, cette année, pris l'initiative de 760 plaintes contre des institutions gouvernementales. Que penser de ce chiffre? Signifie-t-il que le Commissaire a changé de perspective?

Voici l'explication. Ces 760 plaintes ont été déposées contre trois institutions gouvernementales : la Gendarmerie royale du Canada (481), le Bureau du Conseil privé (126) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (153). Toutes les plaintes ont trait à des retards de réponse. En fait, dans chaque cas, les plaintes avaient trait à toutes les demandes d'accès adressées à ces trois institutions auxquelles celles-ci n'avaient pas répondu bien que le délai ait été écoulé (toutes les demandes avaient le statut de « refus présumé ») La première raison de la décision du Commissaire était l'incapacité de longue date de ces institutions à respecter les délais de réponse. La deuxième était l'échec manifeste de ces institutions à donner suite aux recommandations du Commissaire pour améliorer leur « fiche de rendement ». La troisième, et peut-être la plus importante, était le souci qu'une méthode passive (attendre les plaintes adressées contre ces institutions) n'était pas juste pour les nombreux demandeurs d'accès qui n'avaient pas obtenu de réponse dans les délais prévus et qui avaient décidé de ne pas adresser de plainte au Commissaire.

Cette perspective systémique du problème des retards de réponse sera plus souvent adoptée, compte tenu de la récente tendance à la hausse du nombre de plaintes pour retard.

Les plaintes globales adressées au Commissaire

Une deuxième méthode systémique pour régler le problème des retards a été entamée cette année lorsque l'Association canadienne des journaux (ACJ) a adressé une plainte contre toutes les institutions gouvernementales (le nombre en a été réduit ultérieurement à 21 institutions). La plainte alléguait qu'il existe un principe du secret appliqué au traitement des demandes d'accès à l'information gouvernementale adressées par les journalistes. L'Association ajoutait que ce principe avait pour effet de retarder les réponses aux demandes des médias. Elle fondait sa plainte sur des études déjà publiées qui montraient que, dans certaines institutions du gouvernement fédéral, il faut plus de temps pour répondre aux journalistes qu'aux autres demandeurs d'accès.

Ce dernier type de plainte globale fait l'objet d'une enquête au moyen, à la fois, d'une collecte de données normalisées par le biais de questionnaires et d'une

vérification et d'entrevues sur place. L'enquête permettra de déterminer si les demandes des médias semblent faire l'objet d'un traitement discriminatoire et, dans ce cas, dans quels ministères et dans quelle mesure.

Par ailleurs, l'enquête permettra de déterminer si les organismes centraux responsables (Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé et Justice Canada) étaient au courant des questions qui se posaient à cet égard et, dans ce cas, s'ils ont pris des mesures en conséquence. Les résultats de cette enquête systémique faisant suite à la plainte de l'ACJ seront publiés dans le rapport de l'année prochaine.

Les enquêtes sur les « fiches de rendement »

Le troisième type d'enquête systémique entreprise par le Commissaire à l'information concerne la procédure élargie de la « fiche de rendement », qui permet de recueillir et d'évaluer les données de certaines institutions gouvernementales sur toutes sortes de variables associées au rendement. Ces enquêtes permettent au Commissaire de repérer précocement les problèmes, par exemple les abus de prolongation de délai, l'inflation des frais, l'absence de documentation sur le motif d'application des exceptions, l'usage excessif des exceptions, une mauvaise gestion des documents, la non utilisation de possibilités de communication proactive et informelle, l'ingérence politique et l'insuffisance des ressources et/ou de la formation.

Au cours de la période observée, le Commissaire à l'information a entrepris des enquêtes de suivi sur les institutions gouvernementales qui au cours de l'année dernière n'ont pas répondu aux demandes dans les délais prescrits et il a procédé à un certain nombre d'examens de « fiches de rendement ». Les résultats des examens des fiches de rendement de cette année sont présentés au chapitre II du rapport.

Les plaintes de particuliers

Outre les trois types de plaintes systémiques décrites plus haut, le Commissariat a eu à traiter, au cours de la période de déclaration, 2 773 plaintes (dont 1 365 reportées de l'année dernière et 1 408 reçues cette année) (voir le tableau 1). Les plaintes reçues cette année avaient trait à toutes sortes de problèmes, qui sont classés au tableau 2. On constate avec inquiétude l'augmentation du pourcentage de plaintes pour retards et prolongations de délai.

Le règlement des plaintes

- Cette année, 329 plaintes déposées par le Commissaire ont été réglées (MAECI : 148; GRC : 62; BCP : 119).

- Pour ce qui est des plaintes systémiques reçues du public (adressées par le même plaignant contre plusieurs institutions pour la même raison), on a fait beaucoup de travail cette année pour faire enquête sur la plainte de l'ACJ. L'enquête se terminera cette année, et nous en rendrons compte dans le rapport de l'an prochain.

- Pour ce qui est des examens de « fiches de rendement », cette année, le Commissariat a procédé à 12 examens de suivi et à 4 examens élargis.

- Quant aux plaintes de particuliers, le Commissariat en a réglé 1 319, dont les résultats sont résumés au tableau 3.

- Les dix principales institutions contre lesquelles ont été adressées des plaintes fondées sont les suivantes :

1)	Agence canadienne du revenu	369 de 379
2)	Gendarmerie royale du Canada	102 de 118
3)	Bureau du conseil privé	68 de 98
4)	Travaux publics et Services gouvernementaux	57 de 76
5)	Affaires étrangères et commerce international	43 de 48
6)	Défense nationale	38 de 69
7)	Pêches et océans	30 de 46
8)	Santé Canada	30 de 45
9)	Agence des services canadiens frontaliers	21 de 24
10)	Justice Canada	20 de 26
11)	Transports Canada	20 de 22

L'arriéré

Cette année, le Commissariat s'est plus particulièrement attaché à achever des enquêtes en souffrance et y a consacré de nouvelles ressources. Il considère qu'une enquête sur une plainte pour refus de communiquer de l'information doit être achevée dans un délai de quatre mois. Les plaintes pour problèmes administratifs, par exemple pour retard, devraient être réglées dans un délai d'un mois. Nous avons réglé 850 dossiers en souffrance, et le délai moyen de règlement des plaintes de ce groupe a été de 15 mois. Bien entendu, tant que le plan de réduction de l'arriéré du Commissariat ne sera pas achevé (2008-2009 au plus tôt), les délais de traitement resteront en général élevés, à mesure que de vieux dossiers seront fermés et apparaîtront dans les statistiques d'achèvement.

Les délais de traitement

Le tableau 4 confirme l'effet prévu du plan de réduction de l'arriéré sur les délais de traitement. Sur les 1 319 cas réglés cette année, 65 % étaient des dossiers en souffrance. Sur les 1 454 dossiers non réglés à la fin de l'année, 1 323 étaient en souffrance. Le tableau 5 illustre les délais plus courts de traitement des plaintes qui ne sont pas en souffrance.

Les demandes de ressources du Commissaire, comme nous l'avons vu au chapitre I, ont été entendues. Des ressources supplémentaires (inférieures cependant à ce qu'avait demandé le Commissaire) ont été approuvées à partir de l'exercice 2006-2007 et jusqu'à la fin de l'exercice 2007-2008. Il faudra du temps pour former le nouveau personnel d'enquête, lui trouver des locaux et lui permettre d'acquérir de l'expérience pour en maximiser l'efficacité, mais le Commissaire escompte que le programme de réduction de l'arriéré sera pleinement opérationnel en 2006. Compte tenu des projections de la charge de travail de l'an prochain et des ressources disponibles, il faudra attendre la fin de l'exercice 2008-2009 pour achever substantiellement le projet de réduction de l'arriéré.

Divers

Le Tableau 6 démontre la répartition des plaintes par conclusion selon les institutions fédérales. Le Tableau 7 démontre la répartition des plaintes reçues / fermées par province / territoire.

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

	1 avril 2004 au 31 mars 2005	1 avril 2005 au 31 mars 2006
Plaintes de particuliers		
Reportées de l'année précédente	1019	1365
Reçues durant l'année	1486	1408
Complétées durant l'année	1140	1319
Reportées à l'année suivante	1365	1454
Plaintes systémiques déposées par le Commissaire		
Reportées de l'année précédente	0	0
Reçues durant l'année	0	760
Complétées durant l'année	0	329
Reportées à l'année suivante	0	431
Fiches de rendement		
Étude complète	3	4
Étude de suivi	12	12

Tableau 2 PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

Catégorie	1 avril 2004 au 31 mars 2005		1 avril 2005 au 31 mars 2006	
Refus de divulguer	492	33.1%	430	30.5%
Exclusion – article 69	59	4.0%	52	3.7%
Retard (présomption de refus)	308	20.7%	339	24.1%
Prorogation de délai	178	12.0%	438	31.1%
Frais	35	2.3%	43	3.1%
Divers	414	27.9%	106	7.5%
Total	**1486**	**100%**	**1408**	**100%**

Tableau 3 CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1er avril 2005 au 31 mars 2006

Catégorie	Réglée	Non-réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	171	14	116	43	344	26.1%
Exclusion – art. 69	58	-	15	12	85	6.4%
Retard (présomption de refus)	276	-	8	26	310	23.5%
Prorogation de délai	447	-	32	2	481	36.5%
Frais	18	-	15	13	46	3.5%
Divers	19	-	8	26	53	4.0%
TOTAL	**989**	**14**	**194**	**122**	**1319**	**100%**
100%	**75.0%**	**1.1%**	**14.7%**	**9.2%**		

Tableau 4 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01-04-2003 – 31-03-2004				01-04-2004 – 31-03-2005				01-04-2005 – 31-03-2006			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	3.60	17	9.48	6	3.73	16	5.59	4	4.54	14	6.77	9
Prorogation de délai	2.47	10	6.18	6	4.37	9	5.85	4	4.42	5	15.02	32
Frais	4.64	3	6.67	2	4.96	2	5.72	1	5.46	3	11.51	1
Divers	3.55	4	12.67	2	5.10	3	5.36	2	9.67	3	18.81	1
Total partiel – Cas administratifs	3.24	34	7.30	15	4.14	30	5.52	11	4.57	25	15.02	23
Refus de divulguer	5.59	34	16.96	13	12.21	44	17.62	9	9.30	19	19.82	7
Exclusion – art. 69	8.04	4	7.07	0	13.32	5	23.01	1	19.69	5	28.42	1
Total partiel – Cas de refus	6.12	38	16.93	13	12.33	49	18.41	10	11.18	24	24.84	8
Moyenne	4.67	72	10.36	28	7.00	79	10.75	21	6.58	49	15.02	51

Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.
2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur en moyenne quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

Tableau 5 L'EFFET DE L'ARRIÉRÉ AU DÉLAI D'EXÉCUTION

CATÉGORIE	Plaintes en arriéré				Plaintes récentes				Moyenne			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	6.16	4	7.76	6	4.27	10	4.18	3	4.54	14	6.77	9
Prorogation de délai	6.71	1	15.02	32	2.84	4	4.41	0	4.42	5	15.02	32
Frais	8.25	1	24.76	0	4.14	2	9.14	1	5.46	3	11.51	1
Divers	7.12	0	18.81	1	9.73	3	4.98	0	9.67	3	18.81	1
Total partiel – Cas administratifs	6.53	6	15.02	39	4.27	19	4.18	3	4.57	25	15.02	43
Refus de divulguer	15.21	9	25.55	6	6.25	10	9.21	1	9.30	19	19.82	7
Exclusion – art. 69	21.07	4	28.42	1	6.21	1	-	0	19.69	5	28.42	1
Total partiel – Cas de refus	18.18	13	26.73	7	6.23	11	9.21	1	11.18	24	24.84	8
Moyenne	13.41	19	15.02	46	4.54	30	4.83	5	6.58	49	15.02	51

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1er avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNMENTALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Montréal	8	-	-	-	8
Administration portuaire de Nanaimo	1	-	-	-	1
Administration portuaire de St. John's	2	-	-	-	2
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	3	-	4
Affaires étrangères et Commerce international	43	-	3	2	48
Affaires indiennes et du Nord Canada	17	-	3	19	39
Agence canadienne de développement international	1	-	-	-	1
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	-	1	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	6	1	1	1	9
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	-	-	4
Agence des services frontaliers du Canada	21	-	2	1	24
Agence du revenu du Canada	368	1	7	3	379
Agence Parcs Canada	-	-	2	-	2
Agence spatiale canadienne	2	-	1	-	3
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	7	-	2	1	10
Banque de développement du Canada	-	-	2	-	2
Bibliothèque et Archives Canada	8	-	1	1	10
Bureau du Conseil privé	62	6	17	13	98
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	1	-	2	4	7
Centre des armes à feu du Canada	9	-	10	-	19
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	16	1	12	3	32
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	-	-	2	-	2
Commission canadienne de sûreté nucléaire	-	-	1	-	1
Commission canadienne des droits de la personne	3	-	-	-	3
Commission de la Capitale nationale	-	-	2	-	2
Commission de la Fonction publique du Canada	2	-	1	-	3
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	8	-	2	1	11

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (suite)
(selon les institutions fédérales) du 1er avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNMENTALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Commission des plaintes du public contre la GRC	1	-	-	-	1
Condition féminine Canada	-	-	1	-	1
Conseil national de recherches Canada	2	-	-	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	3	-	1	-	4
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	8	-	8	-	16
Corporation commerciale canadienne	2	-	2	5	9
Défense nationale	38	-	9	22	69
Développement social Canada	13	-	1	-	14
Environnement Canada	11	-	13	-	24
Finances Canada, Ministère des	8	-	3	-	11
Gendarmerie royale du Canada	101	1	13	3	118
Industrie Canada	16	-	2	-	18
Infrastructure Canada	-	-	1	-	1
Institut de recherche en santé du Canada	-	-	1	-	1
Justice Canada	18	2	5	1	26
Monnaie royale du Canada	-	-	1	1	2
Musée des beaux-arts du Canada	2	-	-	-	2
Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	-	-	8	-	8
Pêches et Océans Canada	30	-	14	2	46
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	3	-	-	-	3
Ressources humaines et Développement social	4	-	1	-	5
Ressources naturelles Canada	1	-	1	-	2
Santé Canada	30	-	3	12	45
Sécurité publique et Protection civile Canada	10	-	2	2	14
Service correctionnel Canada	12	-	14	14	40
Société canadienne d'hypothèques et de logement	4	-	1	-	5
Société immobilière du Canada limitée	-	-	-	1	1
Statistique Canada	2	1	1	-	4
Transports Canada	19	1	2	-	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	57	-	10	9	76
TOTAL	**989**	**14**	**194**	**122**	**1319**

Tableau 7 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(par lieu de résidence des plaignants) 1er avril 2005 au 31 mars 2006

	Reçue	Fermées
Hors du Canada	9	7
Terre-Neuve	4	6
Île du Prince Édouard	0	2
Nouvelle-Écosse	21	26
Nouveau-Brunswick	12	26
Québec	81	67
Région de la capitale nationale	572	513
Ontario	137	144
Manitoba	17	27
Saskatchewan	51	40
Alberta	35	22
Colombie-britannique	464	435
Yukon	2	1
Territoires du Nord-ouest	3	3
Nunavut	0	0
TOTAL	**1408**	**1319**

CHAPITRE IV

Résumés des cas

Cas 1 - Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à la Gendarmie Royale du Canada (GRC) pour obtenir quelque 2,8 millions de casiers judiciaires inscrits dans les systèmes informatiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le demandeur avait plus précisément demandé que l'information soit communiquée sous forme dépersonnalisée (c.à.d. qu'il n'y ait aucun moyen de remonter à des personnes spécifiques) et électronique.

La GRC a calculé que, pour répondre à la demande, il faudrait quinze jours à raison de huit heures par jour pour programmer la base de données du Fichier des casiers judiciaires et 183 jours à raison de huit heures par jour pour programmer celle de la base de données des antécédents judiciaires – Niveau 2. Elle a estimé qu'elle était en droit de facturer des frais pour le temps d'utilisation du système informatique à raison de 16,50 dollars la minute, pour un total de 1 599 840 dollars. La GRC a par ailleurs exigé que le montant des frais estimatifs soit déposé en totalité par le demandeur avant de faire quoi que ce soit pour répondre à la demande.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information. Il a fait remarquer qu'il avait récemment fait une demande d'accès semblable auprès de la police de Toronto pour obtenir des données policières sur une période de six ans. Il avait obtenu des renseignements non personnels sur 480 000 arrestations et 800 000 accusations au criminel sous forme électronique (un seul CDROM), au prix de 800 dollars. Le journaliste a donc fait valoir que le montant estimatif de 1,6 million de dollars calculé par la GRC représentait un obstacle déraisonnable et illégal à l'accès à l'information. Il a ajouté qu'il était dans l'intérêt public de permettre aux médias d'analyser les casiers judiciaires du CIPC pour repérer les tendances et les résultats des pratiques policières et du système de justice pénale.

Questions juridiques

La GRC s'est appuyée sur le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information pour justifier le calcul des frais :

> "7.(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication d'un document doit payer
>
> (3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :
>
> a) 16,50 $ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place;
>
> b) 5 $ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

La question juridique est donc de savoir si le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information a été correctement interprété et appliqué par la GRC.

La GRC a reconnu que l'estimation du temps d'ordinateur (1 584 heures) n'était peut-être pas tout à fait exacte, mais elle a fait valoir que le règlement permet explicitement de facturer 16,50 $ par minute d'utilisation.

Le plaignant estimait que l'interprétation étroite et littérale que la GRC donnait de la réglementation ne convenait plus dans le contexte décentralisé actuel, quelque 23 ans après la rédaction du paragraphe 7(3).

À l'appui de sa position, le plaignant a attiré l'attention du Commissaire sur le passage suivant du rapport spécial de celui-ci remis en 2002 au Parlement (rapport qui contient des commentaires sur le rapport d'un groupe de travail interne du gouvernement proposant des changements à la *Loi sur l'accès à l'information*) :

> « L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivaut à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 $ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimés d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias. »

Après enquête, le Commissaire a confirmé que le dépôt demandé par la GRC était de loin supérieur à ce qu'il en coûterait à la Gendarmerie pour répondre à la demande. Malgré le volume de données à dépersonnaliser et à mettre sur CDROM, il existe un logiciel de conception simple, disponible dans le commerce, pour exécuter cette tâche en utilisant peu du temps de traitement sur l'unité centrale. Par ailleurs, compte tenu du contexte informatique moderne à tâches multiples, il n'était pas nécessaire que les systèmes de l'unité centrale soient entièrement consacrés au traitement de la demande d'accès. En fait, le coût réel du temps machine en l'occurrence était si faible qu'il était impossible à mesurer.

Au cours des interminables discussions qui ont eu lieu pendant l'enquête, la GRC a reconnu qu'il n'est pas nécessaire de traiter une base de données entière, puisqu'elle consistait uniquement en des données personnalisées, et, tout en maintenant sa position juridique, la Gendarmerie a décidé, le 1er décembre 2005, de communiquer, sans frais, les documents demandés sous forme électronique.

Leçons tirées de l'expérience

La réglementation relative aux frais d'utilisation ne traduit pas la réalité du contexte informatique actuel. Elle ne devrait pas être interprétée comme autorisant la facturation de frais dépassant les coûts directs associés au traitement informatique. En fait, en 2005-2006, les coûts directs réellement associés au temps de traitement informatique sont négligeables.

Cas 2 - Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?

Contexte

Une personne, inquiète du fait que le gouvernement avait refusé de verser des intérêts sur des montants rétroactifs versés sous forme de pension d'invalidité, avait adressé une demande d'accès à Développement des ressources humaines Canada (ministère désormais connu sous le nom de Développement social Canada ou DSC) pour obtenir des documents sur le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Elle demandait notamment des documents concernant un recours collectif récemment entamé contre le gouvernement pour obtenir le versement d'intérêts sur des versements de pension d'invalidité rétroactifs.

DSC a répondu en fournissant douze pages de documents et quelques documents déjà publiés. Un document seulement (la demande introductive d'instance) concernait le recours collectif.

Signalons notamment que DSC n'a pas, en réponse à cette demande, cherché les documents utiles que les avocats du Ministère auraient pu avoir en leur possession. Le Ministère estimait que ses avocats étaient des employés du ministère de la Justice et que, même si leurs bureaux se trouvaient dans les locaux de DSC, les documents dont ils avaient la possession exclusive et qu'ils ne partageaient pas avec les employés du Ministère étaient, en fait, des documents du ministère de la Justice. Ainsi, la demandeuse devait adresser une demande d'accès au ministère de la Justice et non à DSC pour obtenir des documents que les avocats internes pouvaient avoir en leur possession concernant le recours collectif en question.

Questions juridiques

Une demande d'accès adressée à DSC couvre-t-elle des documents conservés par la Direction générale des services juridiques du Ministère?

Après enquête, le Commissaire a confirmé que deux recours collectifs avaient été entamés pour obtenir le versement d'intérêts sur des paiements rétroactifs de pension d'invalidité. Les avocats de DSC ont été saisis de ces recours, et DSC était le ministère « client ».

Il a également confirmé que quelque 53 pages de documents ayant trait à la demande d'accès étaient exclusivement conservés à la Direction générale des services juridiques du Ministère.

Le Commissaire a conclu que l'avocat de la Direction générale des services juridiques de DSC qui avait en sa possession des documents ayant trait à la

demande d'accès était effectivement un employé du ministère de la Justice. Il a également tenu compte du fait que les documents que l'avocat avait en sa possession consistaient en un échange de correspondance entre des avocats du ministère de la Justice et qu'ils n'étaient pas communiqués (ou n'étaient pas censés être communiqués) aux employés de DSC.

Cela étant, le Commissaire a conclu que les 53 documents en question ne se trouvaient pas sous le contrôle de DSC et que, par conséquent, il fallait adresser une demande d'accès distincte au ministère de la Justice à cet égard.

Leçons tirées de l'expérience

Les avocats du ministère de la Justice peuvent avoir leurs bureaux dans les locaux d'une autre institution gouvernementale et travailler à son service, mais les documents qu'ils ont en leur possession ne sont pas tous nécessairement considérés comme étant sous le contrôle du ministère client. Certains de ces documents sont des communications entre les avocats du ministère de la Justice et ne sont pas communiqués ou ne sont pas censés être communiqués aux fonctionnaires du ministère client. Ces documents restent sous le contrôle du ministère de la Justice, et c'est à ce ministère que doivent être adressées les demandes d'accès les concernant.

Cas 3 - Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR

Contexte

Une journaliste avait entendu parler du fait qu'un membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) avait l'habitude de rejeter, sans raison valable, les demandes d'asile des demandeurs musulmans et arabes. Elle avait adressé des demandes d'accès à la CISR pour obtenir des statistiques sur l'issue des demandes d'asile traitées par ce commissaire.

La CISR a refusé de communiquer les renseignements demandés, s'appuyant sur deux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier sa décision, à savoir l'alinéa 16(1)c) et le paragraphe 19(1). L'alinéa 16(1)c), qui a trait à la protection des activités visant à faire respecter la loi, permet de refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire aux activités destinées à faire respecter la loi. Le paragraphe 19(1), qui a trait à la protection des renseignements personnels, permet de refuser de communiquer des renseignements sur des personnes identifiables.

Questions juridiques

Est-il justifiable de garder secret le recueil des décisions d'un agent quasi-judiciaire pour des raisons de protection des renseignements personnels ou de protection des activités destinées à faire respecter la Loi?

La demandeuse d'accès a fait remarquer que la CISR avait déjà communiqué ce genre de statistiques auparavant. Elle ne voyait absolument pas en quoi cette divulgation entraverait le travail de la CISR. Elle a également fait valoir que le recueil des décisions d'un fonctionnaire, notamment d'un juge spécialisé, ne saurait valablement être considéré comme des renseignements personnels sur le décideur. La demandeuse a mis l'accent sur l'importance de tenir la CISR responsable par le biais de la transparence de sa procédure. Voici ce qu'elle en a dit :

> « [TRADUCTION] Comme vous le savez, les personnes qui ne sont pas acceptées comme réfugiées au Canada n'ont pas le droit de faire appel sur le fond de leur revendication. Les appels dont la Cour fédérale est saisie parce qu'une décision contiendrait une erreur de droit sont rares et rarement accueillis. Il est donc extrêmement important que les membres de la CISR rendent de bonnes décisions. Le public doit être en mesure de vérifier le travail de ces membres, surtout si on se demande si l'un d'eux a tendance à rendre de mauvaises décisions. Cela suppose l'accès à des renseignements que l'on m'a refusés. »

De son côté, la CISR a fait valoir que les statistiques sur l'issue des demandes d'asile pourraient être très trompeuses. Si, par exemple, les cas traités par un certain commissaire ont trait à une certaine région ou à un certain type de demande, les résultats statistiques peuvent être biaisés (dans un sens ou dans l'autre), ce qui serait parfaitement normal et ne serait pas le signe d'un préjugé de la part du décideur ou du caractère arbitraire de ses décisions.

La CISR a fait valoir que l'usage par les médias de la divulgation de taux d'acceptation attestait son point de vue : un commissaire avait déjà été traité de « refusenik » par le Globe and Mail, reproche que le journal avait ultérieurement retiré. Voici ce que la CISR avait à dire à ce sujet :

> « [TRADUCTION] Les taux d'acceptation et de refus semblent indiquer la mesure dans laquelle les commissaires sont enclins à accepter ou à rejeter les demandes dont ils sont saisis, mais les statistiques demandées sont très trompeuses, car elles ne tiennent pas compte de facteurs importants. Par exemple, le commissaire désigné par le Globe and Mail comme étant celui qui avait rejeté toutes les demandes dont il avait été saisi durant la période en

question avait, en fait, entendu peu d'affaires dans la région en question, puisqu'il travaille généralement dans une autre région. Ces statistiques ne tiennent pas non plus compte des types de cas attribués aux commissaires. Par exemple, un commissaire à qui est confié un grand nombre de revendications faisant l'objet d'un processus accéléré (qui sont des revendications qui semblent d'emblée « manifestement fondées ») aura des taux très positifs, alors que les commissaires qui traitent beaucoup de demandes venant de ressortissants de pays démocratiques auront des taux très négatifs. »

Le Commissaire à l'information a estimé que la CISR pouvait parfaitement fournir des renseignements contextuels pour aider les demandeurs à comprendre correctement les statistiques sur les taux d'acceptation. Il a également rejeté l'argument de la Commission concernant la pratique qui consiste à « choisir ses juges », puisque l'attribution des cas est entièrement contrôlée par elle. C'est pourquoi il n'a pas accepté l'affirmation de la CISR selon laquelle la communication des taux d'acceptation risquait de compromettre l'exécution de la *Loi sur l'immigration*.

Pour ce qui est de l'exception prévue au paragraphe 19(1) relativement aux « renseignements personnels », le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements demandés (sur l'issue de procédures quasi judiciaires) ne sont pas des renseignements **sur** les décideurs, mais plutôt sur le « produit de leur travail ». Il a également conclu que l'intention du législateur en matière de protection de la vie privée est clarifiée par la définition de la notion de « renseignements personnels ». En particulier, l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose que les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions d'un fonctionnaire ne sont pas considérés comme des renseignements à protéger. Par ailleurs, le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la divulgation de renseignements personnels lorsque l'intérêt public l'emporte manifestement sur l'ingérence dans la vie privée.

Pour ce qui est du principe de l'intérêt public, le Commissaire a conclu que la responsabilisation de la CISR (transparence) l'emporte manifestement sur les effets négatifs éventuels de la divulgation des renseignements sur la réputation de la Commission et de ses membres, d'autant que la Commission est parfaitement en mesure de fournir des renseignements contextuels pour faciliter l'interprétation de ce genre de statistiques.

La CISR a accepté de communiquer les renseignements demandés.

Leçons tirées de l'expérience

La *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas aux institutions gouvernementales de s'appuyer sur le principe du secret pour obtenir et conserver le respect et la confiance de la population. Elle invite plutôt les institutions gouvernementales à la transparence et à la responsabilisation. La nécessité de communiquer l'information est plus particulièrement importante lorsqu'une institution gouvernementale exerce des pouvoirs quasi judiciaires, c'est-à-dire qu'elle rend des décisions qui touchent directement aux droits et libertés de la personne.

Cas 4 - Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?

Contexte

Un avocat avait, pour le compte de deux clients, demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de communiquer des renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Les demandes concernaient des documents ayant trait à la situation fiscale de ses clients. Les demandes ont été adressées sur des formulaires officiels en vertu de la LAI et accompagnés des frais requis. Environ une semaine après avoir reçu les demandes, l'ARC a écrit à l'avocat pour lui dire que les demandes n'étaient pas conformes à l'article 6 de la LAI. Cette disposition prévoit que les demandes d'accès « doi[ven]t être rédigée[s] en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux ».

L'avocat ne voyait pas en quoi il pouvait être plus précis, car il voulait tous les documents conservés par l'ARC sur la situation fiscale de ses clients. Il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

L'ARC a décidé de réunir les documents utiles, mais, également, de façon unilatérale, de convertir la demande en vertu de la LAI en demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Questions juridiques

Un demandeur d'accès doit-il formuler sa demande en précisant les services de l'institution qui pourraient conserver les documents ou les secteurs fonctionnels qui correspondent au sujet de la demande? Voilà l'une des questions soulevées par cette plainte. La seconde est de savoir si une institution gouvernementale peut unilatéralement convertir une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans le premier cas, le Commissaire a conclu que l'article 6 de la LAI ne suppose pas, de la part des demandeurs, une connaissance approfondie de l'organisation, des procédures opérationnelles, des systèmes de gestion des documents ou des divisions fonctionnelles de l'institution gouvernementale à qui la demande est adressée. Il prévoit plutôt que des fonctionnaires « expérimentés » feront ce qu'il faut pour répondre à la demande, même si celle-ci concerne « tous les documents » relatifs à un certain sujet.

Le Commissaire a reconnu qu'il est toujours bon que les institutions gouvernementales clarifient les demandes et que les fonctionnaires de l'AIPRP collaborent étroitement avec les demandeurs pour que les demandes d'accès soient bien formulées et bien comprises. Il a cependant rappelé que la Loi ne permet pas aux institutions gouvernementales de décider que les demandes d'accès à caractère général sont mal formulées.

Dans le deuxième cas, le Commissaire à l'information a conclu que les demandeurs ont le droit de décider s'ils font une demande en vertu de la LAI ou en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements*. Certains demandeurs choisiront de faire une demande sur eux-mêmes en vertu de la LAI parce que cette Loi autorise l'accès à un plus vaste éventail de documents (alors que, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on n'a accès qu'à ses propres renseignements personnels). Par ailleurs, une demande d'accès en vertu de la LAI et l'obtention de documents dans ce cadre sont assorties de frais, alors que ce n'est pas le cas des demandes adressées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il revient cependant au demandeur, et non pas à l'institution à qui la demande est adressée, de déterminer la Loi en vertu de laquelle la demande sera traitée.

L'ARC a accepté de traiter les demandes en vertu de la LAI, sans autres éclaircissements, et elle a fourni les réponses demandées.

Leçons tirées de l'expérience

Les institutions gouvernementales ont peu de marge lorsqu'elles essaient d'aider les demandeurs d'accès. Par exemple, une institution peut penser qu'il est possible d'éliminer des frais en convertissant une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Même si cela semble une démarche prudente, elle ne doit pas en décider sans le consentement du demandeur. L'institution peut également estimer que le temps de traitement et les frais associés à une demande d'accès à caractère général pourraient être réduits si la demande est plus précise. Même si elle a raison, le fait de décider que la demande n'est pas conforme à l'article 6 est rarement une réponse acceptable. Il vaut mieux établir de bonnes communications avec le

demandeur pour l'encourager à reformuler la demande. Si celui-ci désire maintenir sa demande générale, c'est son droit.

Cas 5 - Le secret des demandes de remboursement de dépenses

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTEVM) pour obtenir copie des demandes de remboursement de dépenses et des relevés mensuels des cartes de crédit gouvernementales d'un ancien président de l'Office. L'Office a refusé de communiquer les documents demandés en invoquant le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) afin de protéger la vie privée de l'ancien président. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Les demandes de remboursement de dépenses et les relevés mensuels de carte de crédit gouvernementale d'un fonctionnaire sont-ils des « renseignements personnels » exemptés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI?

Le Commissaire a fait remarquer que cette question n'est pas nouvelle. En fait, la plupart des institutions gouvernementales affichent désormais sur leurs sites les dépenses générales et de déplacement des hauts fonctionnaires. La raison de ce degré de transparence est que la définition de la notion de « renseignements personnels » (qui peuvent être gardés secrets) comporte une exception explicite pour les renseignements concernant le poste ou les fonctions des anciens fonctionnaires ou des titulaires actuels (voir l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

L'Office a accepté le point de vue du Commissaire et communiqué les documents demandés.

Leçons tirées de l'expérience

La vie privée des fonctionnaires n'est pas aussi protégée que celle des autres. Il y a « alerte » lorsqu'une institution gouvernementale justifie le secret de l'information sur les actions de ses fonctionnaires en invoquant le principe de la protection des renseignements personnels. Les fonctionnaires ont droit à une certaine protection de leur vie privée, mais elle est limitée et ne s'applique pas aux documents relatifs à leur compte de dépenses et à leur usage des cartes de crédit gouvernementales.

Cas 6 - Pris au piège!

Contexte

Alors dans une prison canadienne en attendant d'être expulsée, une personne avait adressé une demande d'accès à la GRC pour obtenir copie d'accords conclus entre des organismes américains et la GRC concernant le partage d'information. Environ quatre mois après avoir reçu la demande, la GRC n'avait toujours pas fourni les documents. Elle avait dépassé le délai de réponse d'environ trois (3) mois. Mais, à ce moment-là, le demandeur avait été expulsé. La GRC a alors décidé que celui-ci avait perdu son droit d'accès puisqu'il n'était plus au Canada. Elle a informé le demandeur que ses demandes n'étaient plus considérées comme valables et qu'elles étaient abandonnées. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Si une personne a le droit de faire une demande d'accès en raison de sa présence au Canada, perd-elle son droit si elle ne se trouve plus au Canada avant d'obtenir une réponse?

Dans ce cas, la question est d'autant plus complexe que, n'eût été la lenteur de la GRC, le demandeur aurait pu obtenir une réponse avant d'être expulsé.

Le demandeur a fait valoir que, en vertu du **Décret d'extension nº 1**, il avait le droit de faire cette demande d'accès, que son droit n'avait pas cessé après son expulsion et que, si la GRC lui avait répondu en temps voulu, il aurait reçu les documents tandis qu'il était encore présent au Canada. L'article 2 du **Décret d'extension nº 1** de la *Loi sur l'accès à l'information* se lit comme suit :

> 2. Le droit d'accès aux documents des institutions fédérales que prévoit le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* est étendu à toute personne physique présente au Canada qui n'est pas un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à toute personne morale qui est présente au Canada.

La GRC a, elle aussi, invoqué le **Décret d'extension nº 1** pour étayer son point de vue. Elle a attiré l'attention sur les premiers mots : « Le droit d'accès aux documents (...) » : selon elle, ces mots attestent que le demandeur doit se trouver au Canada au moment de la demande et au moment où il obtient l'accès. À l'appui de sa position, la GRC a rappelé les Lignes directrices du Conseil du Trésor (chapitre 2-2, page 1), qui prévoient que le demandeur (à moins d'avis contraire) doit être présent au Canada « au moment où la demande est produite et au moment où l'accès aux renseignements est donné ».

Le Commissaire à l'information a conclu que la GRC et les Lignes directrices du Conseil du Trésor interprétaient incorrectement l'intention du **Décret d'extension nº 1**. Il a notamment estimé que l'interprétation qu'en faisait la GRC était trop susceptible d'abus pour être la bonne. Selon lui, le moment critique est la date de la demande d'accès : si le demandeur remplit les conditions requises à ce moment-là, il conserve son droit d'accès même s'il ne remplit plus les conditions par la suite.

La GRC, sans renoncer à sa position juridique, mais reconnaissant que son retard était la cause du problème, a accepté de poursuivre le traitement de la demande.

Leçons tirées de l'expérience

Des cas comme celui-ci sont rares. La meilleure solution dans ce cas est, pour les institutions gouvernementales, de respecter le droit d'accès si la procédure a été déclenchée par un demandeur remplissant les conditions requises, même si celui-ci ne les remplit plus par la suite.

Cas 7 - Mort ou vivant?

Contexte

Un collectionneur de médailles avait l'habitude de faire des demandes d'accès à Bibliothèque et Archives Canada (BAC) pour obtenir des renseignements sur les personnes décédées à qui des médailles avaient été attribuées. Le demandeur savait que, en vertu de l'alinéa 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ces renseignements sont des « renseignements personnels » protégés à moins que le récipiendaire de la médaille soit décédé depuis 20 ans ou plus. Jusque là, BAC s'était montré disposé à aider le demandeur en vérifiant si le dossier contenait un certificat de décès et, dans ce cas, si 20 ans s'étaient écoulés depuis le décès. Ce faisant, BAC aidait le demandeur à déterminer s'il pouvait avoir accès au dossier du récipiendaire.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information lorsque la politique de BAC a changé : le Ministère n'aiderait plus le demandeur à déterminer la date de décès des récipiendaires de médaille. Si le demandeur ne pouvait pas faire la preuve qu'il cherchait de l'information sur une personne décédée depuis 20 ans ou plus, BAC ne vérifierait même pas le dossier demandé. Il se contenterait de rejeter la demande en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Question juridique

À qui revient le soin de prouver que les renseignements demandés sont « personnels » et, par conséquent, protégés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI? Au demandeur? À l'institution gouvernementale?

L'enquête a permis de confirmer que BAC avait changé de politique et qu'il incombait désormais au demandeur de faire la preuve du décès des personnes sur lesquelles il désirait obtenir des renseignements, même si la preuve du décès se trouvait dans leur dossier. BAC estimait qu'il n'avait pas à continuer de faire des recherches pour confirmer des dates de décès au profit de demandeurs d'accès pour déterminer si ceux-ci avaient le droit de consulter les renseignements personnels d'autres personnes.

Le Commissaire s'est dissocié du point de vue de BAC. La jurisprudence est claire : la preuve de la justification du secret incombe à la partie qui revendique le secret, en l'occurrence à BAC. Avant que le Ministère puisse invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser de communiquer des renseignements, il doit savoir s'il s'agit de renseignements personnels protégés ou de renseignements concernant une personne décédée depuis 20 ans ou plus.

Par conséquent, si le dossier contient la preuve que la personne est décédée depuis 20 ans ou plus, l'information doit être fournie au demandeur.

BAC a promis de réviser sa politique et a communiqué les documents demandés au plaignant.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsqu'une institution gouvernementale a l'intention de refuser de communiquer des renseignements en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI, il lui revient de prouver que ces renseignements sont « personnels ». Si le dossier contient la preuve que la personne en question est décédée depuis 20 ans ou plus, les renseignements ne sont plus « personnels », et on ne peut y refuser l'accès en vertu du paragraphe 19(1).

Cas 8 - Divulgation de l'identité des demandeurs

Contexte

Le Commissaire à l'information avait reçu une lettre anonyme alléguant des irrégularités dans le traitement des demandes d'accès à Citoyenneté et Immigration Canada. L'auteur de la lettre alléguait notamment que le Cabinet du ministre s'ingérait dans la procédure et la retardait. Il affirmait également que l'identité des demandeurs d'accès était largement communiquée dans le ministère.

Compte tenu de ces allégations, le Commissaire à l'information a lui-même formulé une plainte et entamé une enquête.

Questions juridiques

Le Cabinet du ministre a-t-il un rôle à jouer dans le traitement des demandes d'accès à Citoyenneté et Immigration Canada et, dans ce cas, ce rôle est-il irrégulier? L'identité des demandeurs d'accès est-elle utilisée et communiquée conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Voilà les principales questions auxquelles l'enquête devait permettre de répondre.

Pour ce qui est du rôle du Cabinet du ministre, l'enquête a permis de confirmer que, auparavant, celui-ci participait à la procédure de traitement des demandes d'accès à l'information. Il fallait l'approbation du Cabinet du ministre pour donner suite à une demande d'accès. Cependant, en raison des retards causés par cette procédure, le ministère a apporté des changements importants à son mode de traitement.

Au moment de l'enquête (et quelque 6 à 8 mois avant), le Cabinet du ministre était informé de certaines demandes d'accès en souffrance, mais il ne jouait pas un rôle d'approbation et n'était pas la source de retards. L'enquête a permis de confirmer que le Cabinet du ministre ne jouait aucun rôle dans la décision de refuser ou de communiquer l'information demandée.

Pour ce qui est de la divulgation de l'identité des demandeurs d'accès, l'enquête a permis de déterminer que les fonctionnaires prenaient soin de ne communiquer cette identité que dans la mesure nécessaire au traitement des demandes. Par exemple, les fonctionnaires chargés, dans les secteurs opérationnels, de trouver les documents demandés ne sont pas informés de l'identité des demandeurs. Cette identité n'est pas non plus communiquée aux hauts fonctionnaires ou au Cabinet du ministre.

Par conséquent, le Commissaire s'est dit convaincu que les allégations anonymes n'étaient pas fondées au moment de l'enquête.

Leçons tirées de l'expérience

Les ministères sont de plus en plus sensibles à la nécessité de séparer la procédure de traitement des demandes d'accès de leurs services de communications au ministre. Ce faisant, on a des chances d'éviter des retards et la divulgation inutile de l'identité des demandeurs d'accès.

Cas 9 - Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour obtenir copie du rapport (ou du rapport provisoire) de vérification interne de dépenses de déplacement et d'hébergement. Au moment de la demande, le rapport n'avait pas encore été approuvé par la direction de l'Agence, et il a donc été considéré comme un rapport « provisoire ». L'ARC a décidé de refuser l'accès à une quelconque partie du rapport, invoquant les alinéas 21(1)*a)* et *b)* de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) pour justifier sa décision. Le demandeur n'a pas accepté que toutes les parties du rapport devaient être refusées et il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

L'alinéa 21(1)*a)* permet de refuser de communiquer des avis ou recommandations internes, et l'alinéa 21(1)*b)* permet de refuser de communiquer les comptes rendus de consultations ou délibérations internes. L'ARC a fait valoir que l'objet des rapports de vérification est précisément de fournir à la haute direction des conseils et recommandations et que ces rapports contiennent des comptes rendus de consultations et délibérations entre fonctionnaires. Elle a ajouté que la procédure d'approbation d'un rapport provisoire est en soi une procédure de « consultation et délibération » et qu'elle doit rester confidentielle. Selon l'Agence, elle avait l'intention de publier intégralement son rapport définitif, mais elle considérait qu'il ne convenait pas de communiquer une version provisoire pouvant contenir des renseignements trompeurs, inexacts ou incomplets.

Le Commissaire a rappelé à l'ARC que, selon l'article 25 de la LAI, elle avait l'obligation d'éviter le principe général du secret et de lui préférer une analyse page par page et ligne par ligne pour déterminer les parties justifiant le secret. Le Commissaire a rappelé, par exemple, que les renseignements factuels et contextuels ne sont pas exemptés et doivent être communiqués.

Le ministère a reconnu qu'il n'aurait pas dû décider de retenir tout le rapport provisoire et que des parties auraient pu y être prélevées et communiquées sans révéler les avis et recommandations ou les comptes rendus de consultations et délibérations.

Le demandeur a proposé, au lieu de demander à l'ARC de préparer et de lui communiquer une version tronquée, que l'Agence lui adresse, lorsque le

document sera prêt, un exemplaire anticipé du rapport définitif. L'ARC a accepté, et la plainte a ainsi été considérée comme réglée.

Leçons tirées de l'expérience

La plupart des institutions se soucient de la communication, en vertu de la LAI, de rapports de vérification provisoires ou en cours d'approbation. La raison en est, entre autres, l'intégrité de la procédure de vérification (des renseignements pourraient encore être trompeurs, inexacts ou incomplets), mais aussi le souci de « gestion du message ». Ces institutions ne souhaitent pas communiquer leurs rapports de vérification tant que le responsable, sa direction générale des affaires publiques et, dans certains cas, les organismes centraux n'ont pas été informés intégralement et qu'un « plan » ou une « stratégie » de communication n'a pas été établi. Quelle que soit la préoccupation, cependant, il est rarement justifiable de retenir un document provisoire tout entier. Par nature, les rapports de vérification contiennent des données descriptives et factuelles qui ne sont pas exemptées en vertu de l'article 21.

Index des résumés de cas du rapport annuel de 2005-2006

Article de la Loi	No de cas	Description
4	(02-05)	Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?
	(06-05)	Pris au piège!
6	(04-05)	Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
11	(01-05)	Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?
16(1)(c)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
19(1)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
	(05-05)	Le secret des demandes de remboursement de dépenses
	(07-05)	Mort ou vivant?
21(1)(a)(b)	(09-05)	Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?
30(1)(f)	(04-05)	Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
	(08-05)	Divulgation de l'identité des demandeurs

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site web du Commissaire à l'adresse suivante : **www.infocom.gc.ca**.

CHAPITRE V

La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, formulé à l'article 2, est que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont obtenues du gouvernement à leurs demandes d'accès doivent d'abord s'adresser au Commissariat à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissariat, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministère incriminé. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse du ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire.

Au cours de l'exercice, le Commissariat a mené à terme 1 319 enquêtes. Seules 14 d'entre elles n'ont pas été réglées à la satisfaction du Commissaire et ont donné lieu à quatre nouvelles demandes de contrôle judiciaire. Cinq demandes de contrôle judiciaire ont été adressées à la Cour par des demandeurs insatisfaits. Des tierces parties s'opposant à la communication de renseignements ont également adressé vingt demandes à la Cour. La Couronne a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'endroit du Commissaire à l'information.

Cette année, en ce qui a trait aux litiges portant sur l'accès à l'information, la Cour fédérale du Canada a rendu 15 décisions en matière d'accès, la Cour d'appel fédérale en a rendu 4 et la Cour suprême du Canada a accordé au Commissaire le droit d'intervenir dans un cas.

B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux

I. Affaires réglées

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le Procureur général du Canada et Mel Cappe, C.S.C. 31065, Cour suprême du Canada (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2004-2005, p. 61).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à l'appel de la décision rendue le 25 mars 2004 par Madame le juge Dawson dans *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 431, concernant le groupe E (secret liant l'avocat et son client), une demande adressée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans la procédure relative au groupe E, la juge Dawson a rejeté la demande du procureur général du Canada et de Mel Cappe contre le Commissaire à l'information visant à obtenir i) une déclaration attestant que le Commissaire n'est pas compétent pour exiger la production de certains documents présumés assujettis au secret professionnel et ii) une ordonnance de *certiorari* annulant l'ordre du Commissaire à l'information visant à contraindre la production d'un (1) document présumément assujetti au secret professionnel.

Remarque : La cause *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 43, et l'appel *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2005 C.A.F. 199, ont fait l'objet de comptes rendus dans un certain nombre de rapports annuels adressés antérieurement au Parlement, notamment dans le rapport annuel 2004-2005 du Commissaire à l'information (p. 61-63). L'issue de l'appel n'était cependant pas encore connue à ce moment-là.

Les faits

Au cours de l'enquête sur les six plaintes relatives à la réponse faite par le responsable du Bureau du Conseil privé aux demandes d'accès à des exemplaires des emplois du temps de l'ex-premier ministre depuis l'exercice ou l'année civile 1984 jusqu'au 25 juin 1999, le Commissaire à l'information a signifié à Mel Cappe, alors greffier du Conseil privé, un subpœna *duces tecum* exigeant que celui-ci se présente pour témoigner et lui apporte certains documents.

M. Cappe a refusé de fournir au Commissaire à l'information onze documents répondant, selon lui, à l'assignation. Il a, en lieu et place, fourni une description générale des onze documents. La raison pour laquelle le Commissaire à l'information n'a reçu qu'une description et non le contenu des onze documents en question est que le gouvernement estimait qu'ils étaient protégés par le secret

professionnel qui lie un avocat à son client et n'étaient donc pas assujettis au droit d'examen à première vue du Commissaire.

Malgré l'argument du secret professionnel, le Commissaire à l'information a ordonné la production de l'un des onze documents. Selon la description de ce document, il s'agissait d'un avis juridique sous forme de note de service adressé au Bureau du Conseil privé en réponse aux demandes d'accès. L'avis juridique était antérieur à la plainte adressée au Commissaire à l'information et, par conséquent, au début de l'enquête du Commissaire.

En réponse à l'ordonnance de production, M. Cappe a remis le document au représentant du Commissaire à l'information. Mais, entre temps, le gouvernement et M. Cappe ont fait une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour obtenir a) une déclaration de la Cour fédérale attestant que les onze documents visés par l'assignation étaient protégés par le secret professionnel et que le Commissaire à l'information n'était donc pas compétent pour obtenir la production de ces documents par la contrainte et b) une ordonnance de *certiorari* annulant, après coup, l'ordonnance de production du document obtenu par le Commissaire.

Cette demande a été réglée, parmi d'autres, par la Cour fédérale le 25 mars 2004. Madame le juge Dawson a conclu que le paragraphe 36(2) de la LAI accorde au Commissaire à l'information un droit d'accès à première vue aux documents protégés par le secret professionnel. Ce faisant, elle a rejeté l'argumentation du gouvernement en faveur d'une interprétation restrictive qui aurait exigé du Commissaire à l'information qu'il prouve que la production du document était absolument nécessaire à son enquête avant d'ordonner sa production. Ce genre d'interprétation restrictive, a estimé la juge Dawson, est contraire au principe de clarté linguistique du Parlement, énoncé dans la Loi. À l'appui de sa décision, la juge Dawson a fait remarquer, entre autres, la structure générale de la Loi, son mandat fondamental d'examen indépendant et la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi. La juge Dawson a également fait remarquer que la communication de documents protégés par le secret professionnel au Commissaire à l'information ne compromet pas ce secret et que la question avait déjà été tranchée par la Cour d'appel fédérale dans le cas *Ethyl, Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Ministre de l'Environnement) (2000)*, 187 D.L.R. (4th) 127 (C.A.F.), (dossier de la Cour d'appel n° A-761-99), demande d'autorisation de faire appel devant la C.S.C. rejetée, [2000], dossier de la C.S.C. n° 27956.

Dans cet appel, le procureur général et Mel Cappe ont contesté la décision de la juge Dawson en soutenant, entre autres, que le Commissaire à l'information est tenu de prouver l'absolue nécessité d'obtenir des documents protégés par le

secret professionnel avant d'en ordonner la production au cours de son enquête confidentielle.

Questions en litige

Le juge saisi de la demande a-t-il interprété correctement le paragraphe 36(2) de la Loi compte tenu

1) de la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi,

2) des objectifs stratégiques du gouvernement que le Parlement est censé réaliser par le biais de la Loi et du rôle du Commissaire à l'information,

3) du fait que la pertinence du document en question pour l'enquête effectuée par le Commissaire à l'information doit être déterminée par le Commissaire lui-même?

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu le 4 mai 2005, et la décision a été rendue le 27 mai 2005. Le juge Malone a rédigé les motifs de la décision pour le compte des juges Desjardins, Noël et lui même.

La Cour a donné une interprétation restrictive du paragraphe 36(2) de la Loi. La décision *Ethyl* a été écartée. Les documents accessoires que le Commissaire à l'information a été autorisé à consulter dans *Ethyl* avaient été créés avant que les documents aient été demandés, et ils devaient servir à déterminer la véracité d'une prétention selon laquelle les documents demandés n'existaient pas. Dans *Ethyl*, la Cour a conclu que ces documents étaient donc nécessaires et qu'ils devaient être remis au Commissaire à l'information en vertu de l'article 46 de la Loi. Elle a estimé que cette conclusion n'avait pas d'effet déterminant eu égard à la question de savoir si un document rédigé après une demande d'accès pourrait être accessible au Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 36(2) de la Loi.

La Cour a fait remarquer que le secret professionnel est plus qu'une règle de la preuve : c'est une règle du droit fondamentale et essentielle, qui a un statut particulier. À ce titre, elle doit être aussi absolue que possible et ne doit être écartée que dans des circonstances particulières. Lorsque la loi permet de passer outre au secret professionnel dans un but précis, elle doit être interprétée de façon aussi restrictive que possible. Les deux parties à l'instance sont convenues que le Commissaire à l'information a le pouvoir d'examiner des renseignements refusés à un demandeur en vertu de l'article 23 de la Loi parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel. Cependant, le procureur général a fait valoir que le Commissaire à l'information n'avait pas le pouvoir d'examiner des documents accessoires.

La Cour a fait remarquer que le Commissaire à l'information pouvait s'opposer à l'intérêt de l'institution gouvernementale à qui des renseignements sont demandés, puisqu'il peut, en vertu du paragraphe 42(1) de la Loi, entamer une procédure de contestation judiciaire pour tout refus de communiquer des documents demandés.

Compte tenu de ces deux considérations, la Cour a conclu que tout recours du Commissaire à l'information aux pouvoirs que lui confère l'alinéa 36(1)*a)* et le paragraphe 36(2) de la Loi pour obtenir le document demandé en l'occurrence transgresserait inutilement le secret professionnel du point de vue de l'application de la loi habilitante. Comme cette transgression n'est permise que lorsqu'elle est absolument nécessaire, la Cour a estimé que le Commissaire à l'information n'a pas le pouvoir de contraindre l'institution à produire la note de service (avis juridique) en l'espèce.

La Cour a également renvoyé à *Pritchard* c. *Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809, où la Cour suprême du Canada a expliqué que le législateur peut abroger le secret professionnel en éliminant le principe de confidentialité, mais que la question de savoir si le secret professionnel peut être transgressé en raison de l'intention explicite du législateur est, quant à elle, controversée.

En l'espèce, selon la Cour, le document en question avait été rédigé pour fournir un avis juridique sur la façon de répondre à la demande d'accès, et le Parlement ne saurait avoir prévu qu'une institution gouvernementale ne jouirait pas de la possibilité d'obtenir un avis juridique confidentiel dans ce cas. Par conséquent, le principe de confidentialité existait, et il doit être confirmé si la production du document n'est pas nécessaire pour prévenir un « effet de dissuasion » qui pourrait décourager le gouvernement de se confier sans réserve à ses conseillers juridiques.

La Cour a estimé que la juge Dawson avait donc commis une erreur en adoptant une interprétation finaliste et libérale du paragraphe 36(2), puisque le rôle fondamental et essentiel du secret professionnel dans le système juridique dicte une interprétation restrictive.

L'appel du procureur général a été accueilli.

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation de faire appel de la décision devant la Cour suprême du Canada, mais sa demande a été rejetée le 17 novembre 2005 (dossier 31065 de la C.S.C.).

Francis Mazhero* c. *Commissaire à l'information du Canada, T-313-04, Cour fédérale, selon le juge P. Lafrenière, 5 janvier 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 63)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une requête du Commissaire à l'information visant à obtenir une ordonnance annulant une demande de contrôle judiciaire contre lui-même.

Les faits

M. Mazhero, qui se représentait lui-même, a demandé le contrôle judiciaire de deux « décisions » du Commissaire à l'information. La première avait trait à une demande adressée à M. Mazhero pour qu'il fournisse la preuve qu'il avait déposé une demande d'accès à la GRC en vertu de la Loi. La seconde avait trait à une suggestion faite à M. Mazhero pour qu'il autorise le Commissaire à l'information à transmettre une copie de la demande d'accès à la GRC.

M. Mazhero a demandé une ordonnance pour annuler ces « décisions » ainsi qu'une ordonnance de *mandamus* pour ordonner au Commissaire à l'information de recommander que la GRC communique les documents que le requérant disait avoir demandés. Le Commissaire à l'information a déposé une requête pour être supprimé comme intimé et pour annuler la demande au motif qu'elle n'avait aucune chance de succès.

Le 17 juin 2004, le juge Rouleau a ordonné de supprimer la Commission comme intimée et fait savoir que la Cour entendrait la requête en annulation.

M. Mazhero s'est opposé à la requête en annulation du Commissaire à l'information au motif que celui-ci n'était pas habilité à déposer cette requête puisqu'il n'avait pas déposé d'avis de comparution.

Questions en litige

1) Le Commissaire à l'information était-il habilité à déposer la requête?

2) La requête devrait-elle être annulée?

Conclusion dans chaque cas

Concernant la première question, le fait qu'un avis de comparution n'a pas été déposé n'a pas d'importance. M. Mazhero savait parfaitement et à l'avance que le Commissaire à l'information s'opposerait à la demande, et rien n'indique qu'il ait

subi un préjudice en raison de l'absence de cet avis. Quoi qu'il en soit, toute lacune dans la démarche du Commissaire à l'information est corrigée par la décision du juge Rouleau d'autoriser la requête.

Concernant la deuxième question, les demandes adressées par le Commissaire à l'information pour que M. Mazhero fournisse certains renseignements et que le Commissaire puisse communiquer avec la GRC étaient des mesures administratives. Il ne s'agissait pas de « décisions » au sens du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les cours fédérales*. Les droits et les intérêts de M. Mazhero n'ont pas été compromis par les demandes du Commissaire à l'information. Rien n'indique non plus que le Commissaire à l'information ait refusé de faire enquête sur les plaintes, et un bref de *mandamus* n'est donc pas justifié.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été jugée sans aucune chance de succès, et la requête en annulation a été accueillie.

Matthew Yeager* c. *Commission nationale des libérations conditionnelles, Service correctionnel du Canada; Commissaire à l'information du Canada (le Commissaire); Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile; Procureur général, T-1644-04, Cour fédérale, 3 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

Cette demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information a été abandonnée par le demandeur la veille de l'audience devant la Cour fédérale.

Commissaire à l'information* c. *Ministre de l'Industrie, T-53-04, T-1996-04, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 56, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Ces demandes de contrôle judiciaire, qui visaient à obtenir des ordonnances exigeant que le statisticien en chef communique les données nominales du recensement de 1911 (compte tenu que plus de 92 ans s'étaient écoulés), ont été abandonnées après que le statisticien en chef a transféré les documents aux Archives nationales, de sorte que toutes les données nominales du recensement de 1911 sont devenues entièrement accessibles au public sur son site Web à la fin du mois de juillet 2005. Le statisticien en chef a pris cette mesure lorsque le gouvernement a introduit des modifications à la *Loi sur la statistique* pour instaurer des règles de communication de données de recensement historiques et des futures données de recensement.

Commissaire à l'information c. Ministre de l'Industrie, T-421-04 Cour fédérale, selon le juge Kelen, 13 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 54, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi).

Les faits

Dans cette demande, le directeur du Secrétariat national algonquin demandait à Statistique Canada (qui fait partie du ministère de l'Industrie), des données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour certains districts des provinces de l'Ontario et du Québec. La demande a été faite pour le compte de trois bandes algonquines (les « bandes algonquines ») qui avaient obtenu du financement fédéral pour faire des recherches préalables et préparer une revendication territoriale. Cette revendication territoriale suppose la présentation d'éléments de preuve attestant une continuité en termes d'affiliation à la communauté et d'utilisation et d'occupation des terres. Sans les données de recensement, il manquait aux bandes algonquines la preuve de l'occupation systématique des terres au cours du XX^{e} siècle jusqu'en 1951.

Les bandes algonquines ont proposé que les données de recensement soient communiquées à un ethnohistorien qui faisait des recherches sur la revendication territoriale pour leur compte. Celui-ci était disposé à ne pas communiquer les données qui n'avaient pas trait aux ancêtres des bandes pour respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels qui, dans les documents, portaient sur des personnes d'origine non autochtone.

Malgré la proposition des bandes, le statisticien en chef a refusé l'accès aux documents en vertu du paragraphe 24(1) de la Loi. Cette disposition prévoit que le responsable d'une institution gouvernementale doit refuser de communiquer un document qui contient des renseignements dont la divulgation est limitée par une disposition énoncée dans une annexe de la Loi. Cette annexe elle-même comprend l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, qui prévoit la limitation de la communication des données de recensement individuelles.

Les bandes algonquines ont adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a fait enquête et recommandé que les documents soient communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Statistique Canada a refusé d'obtempérer. Le 12 janvier 2003, le Commissaire à l'information a donc déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de refuser l'accès aux données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941.

Par la suite, la *Loi sur la statistique* a été modifiée pour exiger la publication des données de recensement après un délai de 92 ans. Compte tenu de cette modification, Statistique Canada a publié les données du recensement de 1911. La demande de contrôle judiciaire a été ultérieurement modifiée compte tenu du fait que l'accès aux données du recensement de 1911 n'était plus un motif de litige entre les parties.

Questions en litige

Les questions définies par la Cour étaient les suivantes :

1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?

2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi?

3) L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

4) L'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

6) Au cas où l'intimé ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Conclusions

1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?

La Cour s'est dite convaincue que les données de recensement demandées étaient nécessaires et importantes pour que les bandes algonquines puissent correctement étayer leur revendication territoriale.

2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi sur l'accès?

La Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel l'article 24 de la Loi interdit de communiquer les données de recensement. Elle a fait remarquer que, s'il est vrai que le paragraphe 24(1) de la Loi incorpore par renvoi la limitation

énoncée à l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur la statistique*, le paragraphe 17(2) autorise le statisticien en chef à permettre la communication de « renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit ».

Par conséquent, si les données de recensement sont des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit », le statisticien en chef a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser leur communication. La divulgation des données de recensement ne serait alors pas interdite par la Loi.

3) L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est-il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle aux droits ancestraux et droits issus de traités qui existent déjà en vertu d'accords sur des revendications territoriales ou aux droits qui peuvent être acquis. La Cour a fait remarquer qu'il serait contraire à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* que le gouvernement ait en sa possession les preuves dont des Autochtones ont besoin pour étayer leurs revendications territoriales et n'y donne pas accès.

La Cour, citant des décisions rendues par la Cour suprême du Canada, a examiné les obligations du gouvernement dans ses rapports avec les Autochtones. Elle a fait remarquer que, parmi ces obligations, il y a celle d'agir honorablement et de négocier de bonne foi les titres fonciers autochtones. Appliquant ces principes à l'espèce, la Cour a estimé que l'obligation d'agir honorablement imposée au gouvernement suppose des négociations de bonne foi donnant lieu à un règlement juste. Comme les titres ancestraux supposent la preuve d'une continuité entre l'occupation actuelle du territoire revendiqué et l'occupation antérieure à l'affirmation de la souveraineté, l'obligation d'honneur du gouvernement entraîne un devoir fiduciaire à l'égard des données de recensement qui ont trait aux droits ancestraux sur les territoires en jeu et elle suppose que le gouvernement communique les données de recensement en sa possession qui sont susceptibles d'attester la continuité de l'occupation.

La Cour a conclu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'obligation coutumière du gouvernement d'agir honorablement, de bonne foi et à titre de fiduciaire à l'égard des revendications territoriales autochtones sont une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

4) L'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

La Cour a fait remarquer que l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements

personnels à n'importe quelle bande indienne ou à toute personne les représentant dans le but d'analyser ou de confirmer des revendications territoriales, des litiges ou des griefs de la part d'Autochtones du Canada. Elle a conclu que cela constitue une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)*d)* de la *Loi sur la statistique*?

Interprétant les termes « renseignements mis à la disposition du public », employés à l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, la Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel cela suppose que les renseignements soient « accessibles, en raison d'un droit ou d'une certitude juridique, à toute la population ». Elle a plutôt estimé que le sens des termes « mis à la disposition du public » devait être interprété de façon libérale.

La Cour a reconnu que les données de recensement étaient précisément le genre d'information dont, selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement avait prévu la publication. Entre temps, en raison de la *Loi constitutionnelle*, le gouvernement a l'obligation de fournir ce type de renseignements aux Autochtones. C'est dans cet esprit que la Cour a estimé que les termes « mis à la disposition du public » doivent s'entendre comme ayant le sens de « membres du public » et non de la population comme tout.

La Cour a par ailleurs déclaré que, si tel n'était pas le cas, le gouvernement ne s'était de toutes façons pas acquitté de sa tâche en vertu de l'article 48 de la Loi, qui prévoit la possibilité de refuser l'accès. La raison en est que la Cour n'était pas convaincue que le gouvernement avait raison d'interpréter les termes « mis à la disposition du public » comme il le faisait.

6) Au cas où l'intimé ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que toute loi incompatible avec la Constitution du Canada est inopérante dans la mesure précise de son incompatibilité. Par conséquent, si l'article 17 de la *Loi sur la statistique* était entendu comme interdisant la communication des données de recensement en vertu de la LAI, cette disposition serait incompatible avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, qui impose au gouvernement l'obligation constitutionnelle de fournir aux bandes algonquines les parties des documents dont elles ont besoin pour étayer leur revendication territoriale. Ainsi, en raison de l'article 52, l'article 17 serait inopérant dans la mesure où il serait incompatible avec l'article

35 de la Constitution, à moins qu'il puisse être justifié. La Cour a par ailleurs rejeté l'argument selon lequel l'article 17 pourrait remplir le critère permettant de justifier une ingérence dans les droits ancestraux selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie. La Cour a annulé la décision de refuser la communication des documents et renvoyé la décision au statisticien en chef, qu'elle a invité à examiner l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* et à communiquer les données des recensements de 1921, 1931 et 1941 à l'ethnohistorien au service des bandes algonquines à la condition qu'il s'engage à respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels ayant trait aux personnes d'origine non autochtone.

Prochaines étapes

Cette décision a fait l'objet d'un appel (dossier A-107-06). Nous rendrons compte de l'issue de l'appel dans le prochain rapport annuel.

II. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme demandeur/appelant

Commissaire à l'information of Canada* c. *Directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, NAV Canada et Procureur général du Canada, A-165-05 et A-304-05, Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Desjardins et Evans, 28 février et 1er mars 2006. En délibéré. (Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004 2005, p. 52-53.)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel de la décision rendue le 18 mars 2005 par la juge Snider, qui a rejeté la demande adressée par le Commissaire à l'information pour obtenir le contrôle judiciaire de la décision du directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le « BST »), qui avait refusé de communiquer des bandes magnétiques et transcriptions de communications entre des contrôleurs aériens et des membres d'équipage (ci-après « communications CCA »). La juge Snider a par ailleurs refusé de trancher la question constitutionnelle de savoir si le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* de 1985 (ch. R 2) est contraire à l'alinéa 2*b)* de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la liberté d'expression).

Questions en litige

1. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit dans l'interprétation qu'il fallait donner de la définition de « renseignements personnels » selon l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, et dans l'application qu'elle a faite, en l'espèce, du paragraphe 19(1) de la Loi?

2. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en concluant que tous les renseignements contenus dans les documents de l'espèce étaient des renseignements personnels effectivement protégés par l'article 19 de la Loi, sans aucune possibilité de prélèvements en vertu de l'article 25 de la Loi?

3. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)*b)* de la Loi à la question de la publication des renseignements contenus dans les enregistrements et les transcriptions de communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?

4. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)*c)* de la Loi et des alinéas 8(2)*a)* et *b)* et du sous-alinéa (m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

5. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en refusant de trancher la question de la constitutionnalité du paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* eu égard à la publication, à l'usage et à la diffusion des renseignements contenus dans les communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?

6. Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* est-il, eu égard aux communications CCA, contraire à l'alinéa 2*b)* de la Charte et ne peut-il être confirmé par l'article premier de la Charte?

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu les 28 février et 1er mars 2006. Le jugement est en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information* c. *Ministre des Transports, dossier T-55-05, Cour fédérale, selon le juge Blais

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la Loi.

Les faits

Le 12 juin 2001, une demande d'accès en vertu de la Loi a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS qui est une compilation d'incidents aéronautiques, un imprimé des cinquante premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée en 2001 d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » aéronautiques en matière de sécurité aérienne, qui est administrée par Transports Canada, à qui sont adressés ces rapports par toutes sortes de sources, dont Nav Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aérodromes.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministère a admis que la base de données pouvait effectivement être copiée et si nécessaire y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais il soutient que la divulgation de l'information contenu dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (un concept utilisé en matière de renseignements de sécurité et de renseignement secret pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estime que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements accessibles au public et permettraient ainsi de révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Selon le Commissaire à l'information, les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non pas à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la Loi n'est pas applicable. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information qui l'invitait à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre.

Prochaines étapes

Cette demande a été entendue par le juge Blais le 9 février 2006, et l'audition se poursuivra le 15 mai 2006. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information of Canada* c. *Ministre de l'Environnement, T-555-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 60)

La nature de l'instance, les faits et les questions en litige ont fait l'objet d'un compte rendu dans le dernier rapport annuel. Pour résumer, la question est de savoir si les documents confidentiels du Cabinet aptes à être communiqués en vertu de l'alinéa 69(3)*b)* de la Loi (documents de travail) peuvent être retenus en vertu de l'article 21 de la Loi.

Prochaines étapes

L'affaire est en cours. L'audition de la demande n'a pas encore eu lieu. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information* c. *Ministre de la Défense nationale, T-210-05, Cour fédérale

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi au sujet des réunions du groupe M5 en 1999. La question est de savoir si les documents retenus au cabinet du ministre de la Défense ayant trait à ses obligations ministérielles sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 45 à 50.

Prochaines étapes

Suite à une requête du Commissaire à l'information, cette instance a été regroupée dans une certaine mesure avec l'instance introduite cette année dans les dossiers de la Cour fédérale T-1209-05, T-1210-05 et T-1211-05 concernant la communication des ordres du jour de l'ex-premier ministre Chrétien et d'un ancien ministre fédéral des Transports. Cependant, après les élections fédérales du 23 janvier 2006, l'avocat des intimés a demandé et obtenu, avec le consentement du Commissaire à l'information, une ordonnance de sursis de l'instance jusqu'au 5 mai 2006, afin que le nouveau gouvernement donne d'autres instructions concernant le déroulement de l'instance. Le Commissaire à l'information rendra compte de l'issue et/ou de l'évolution de cette instance dans le prochain rapport annuel.

***Commissaire à l'information* c. *Premier ministre du Canada*,** T-1209-05, Cour fédérale

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)*a)* de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus d'un ancien premier ministre de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait à ses ordres du jour de janvier 1994 au 25 juin 1999. La question est de savoir si les ordres du jour conservés au Bureau du premier ministre sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 42 à 44.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

***Commissaire à l'information* c. *Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*,** T-1210-05, Cour fédérale.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)*a)* de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du commissaire de la GRC de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux ordres du jour de l'ancien premier ministre Chrétien du 1er janvier 1997 au 4 novembre 2000. La question est de savoir si les ordres du jour sont exemptés, dans leur intégralité, pour des raisons de confidentialité (article 19) ou de sécurité (article 17).

Les faits

Voir le rapport annuel 2004-2005, p. 39 à 42.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

***Commissaire à l'information* c. *Ministre de Transports Canada*,** T-1211-05, Cour fédérale.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)*a)* de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du ministre des Transports de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et

ayant trait aux ordres du jour du ministre Collenette du 1er juin 1999 au 5 novembre 1999. La question est de savoir si ces documents, conservés au cabinet du ministre, sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 35 à 39.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

III. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme mis en cause

Le procureur général du Canada* c. *le Commissaire à l'information, dossier T-531-06

Le 23 mars 2006, le procureur général du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. La demande de contrôle a trait à la légalité des décisions rendues par le représentant du Commissaire à l'information, exigeant que l'avocat et que divers témoins gardent confidentielles les questions posées, les réponses données et les éléments utilisés pendant la prise de témoignage sous serment des divers témoins assignés à comparaître devant le représentant du Commissaire à l'information aux fins d'une enquête menée concernant une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

IV. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme intervenant

Procureur général du Canada* c. *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Commissaire à l'information of Canada, C.S.C. 30417, Cour suprême (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

La principale question est de savoir si des tiers sont habilités à proposer des exceptions en vertu d'autres articles que l'article 20 au cours d'un contrôle judiciaire, en vertu de l'article 44, de la décision d'un ministère de communiquer des documents demandés. L'appel a été entendu le 7 novembre 2005. Nous rendrons compte de l'issue de l'affaire dans le prochain rapport annuel.

Ministre de la Justice c. Sheldon Blank, Procureur général de l'Ontario, Advocates Society et Commissaire à l'information of Canada, C.S.C. 30553, Cour suprême

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2004 C.A.F. 287.

Les faits

Sheldon Blank, propriétaire exploitant d'une usine de pâtes et papiers, avait demandé accès à un grand nombre de documents ayant trait à des accusations d'infractions à la réglementation portées contre lui par le gouvernement fédéral. Treize accusations avaient été portées contre lui et son entreprise, Gateway Industries Ltd., en 1995. Huit de ces accusations ont été annulées par la Cour provinciale du Manitoba en 1997, et cinq l'ont été par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en avril 2001. Le gouvernement a porté de nouvelles accusations en juillet 2002, puis il a décidé d'y surseoir en février 2004, déclarant qu'il n'y donnerait pas suite. M. Blank et son entreprise ont poursuivi le gouvernement fédéral en dommages intérêts pour présomption de fraude, de complot, de parjure et d'abus de pouvoirs procéduraux. Les demandes d'accès de M. Blank visaient à obtenir des renseignements sur la façon dont les accusations portées contre lui avaient été traitées à l'interne.

La première des demandes de M. Blank a donné lieu à la communication d'environ 2 297 pages de documents, tandis que 1 226 pages étaient retenues et 36 pages, partiellement retenues. En mai 1999, il a déposé une deuxième demande d'accès pour toutes les pages exemptées dans le cadre de la première demande. Il a alors obtenu la communication de quelques centaines de pages supplémentaires, mais les exceptions ont été par ailleurs maintenues. Il a ensuite adressé une plainte au Commissaire à l'information. Au cours de l'enquête, quelques centaines de pages supplémentaires ont été communiquées, en totalité ou en partie. Il restait cependant encore quelques pages exemptées, notamment celles au titre desquelles le secret professionnel avait été invoqué en vertu de l'article 23 de la LAI. M. Blank a demandé un contrôle judiciaire de la Cour fédérale au sujet des pages manquantes.

Le juge Campbell, de la Cour fédérale, a confirmé la plupart des exceptions reconnues en première instance (*Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2003 CFPI 462), mais ordonné la communication de quelques documents supplémentaires, notamment trois qui étaient protégés par le privilège relatif au litige. Le juge a estimé que le privilège relatif au litige prend fin avec le litige proprement dit. Il a conclu que, comme les accusations contre M. Black avaient

été abandonnées depuis longtemps, les documents assujettis au seul privilège relatif au litige n'étaient plus protégés. Le juge Campbell a pris acte du fait que ce privilège fait partie du secret professionnel aux termes de l'article 23 de la Loi et qu'il pouvait donc faire l'objet d'une exception. Mais, lorsque le privilège cesse d'exister en droit coutumier, il n'est plus applicable en vertu de la Loi.

M. Blank, désireux d'obtenir d'autres documents exemptés, a fait appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. Le gouvernement a, lui aussi, fait appel concernant la question de savoir si le privilège relatif au litige cesse avec le litige et s'il devient, à ce moment là, inapplicable en vertu de l'article 23 de la Loi. La Cour d'appel fédérale a unanimement rejeté l'appel de M. Blank, mais elle était divisée sur l'appel du gouvernement. Les juges Pelletier et Décary étaient d'avis que le privilège relatif au litige, bien que prévu à l'article 23 de la Loi, a une durée limitée et prend fin avec le litige proprement dit. Le juge Létourneau, dissident, a déclaré de son côté que le privilège est effectivement prévu à l'article 23 de la Loi, mais que, en droit coutumier, il ne s'y appliquait pas d'échéance dans le contexte d'une demande d'accès.

Selon le juge Létourneau, comme l'article 23 est discrétionnaire, il ne peut y avoir d'échéance non volontaire du privilège, puisque cela rendrait nul et non avenu ou du moins limiterait le pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement par la Loi. Il a conclu que, pour des raisons stratégiques, les demandeurs d'accès ne devraient pas pouvoir invoquer la Loi pour demander des documents qui, en temps normal, ne leur seraient pas accessibles par les moyens habituels. Il a fait remarquer que l'accès à des documents renvoyant à un litige posait des problèmes particuliers pour le genre d'actions entamées régulièrement par le gouvernement, particulièrement dans les instances pénales, puisque le gouvernement pouvait employer la même stratégie à l'égard de plusieurs parties en litige, lesquelles pourraient alors obtenir un avantage stratégique en faisant une demande d'accès. Le juge a recommandé que l'on évalue les intérêts concurrents dans chaque cas en vertu de la Loi. Il a cependant fait remarquer que le gouvernement n'avait pas produit d'éléments de preuve pour justifier l'exercice de son pouvoir de refuser des documents en l'espèce, que la Cour aurait pu évaluer.

La question de savoir si les documents protégés par le secret professionnel pouvaient être tronqués en vertu de l'article 25 de la Loi a été renvoyée pour réexamen à la Cour fédérale, où le juge Mosley a conclu ce qui suit dans *Blank* c. *Canada (ministère de la Justice)*, 2005 C.F. 1551 :

- Malgré le caractère primordial de l'article 25 de la Loi, il n'est pas raisonnable de s'attendre à prélever des entrefilets d'information sans liens les uns avec les autres. Si les documents protégés par le secret professionnel ne contiennent que

quelques mots ou phrases non protégés, il n'est pas nécessaire de les prélever. Le prélèvement en vertu de l'article 25 n'est exigible que s'il est raisonnable.

- Les renseignements fondamentaux contenus dans les documents protégés, comme, en l'espèce, une liste d'autres documents non susceptibles d'être protégés, peuvent être prélevés et communiqués. Il doit cependant s'agir de données distinctes et cohérentes qui ne puissent raisonnablement pas faire l'objet d'un privilège.

- Comme le gouvernement est tenu de communiquer ces renseignements dans le cadre d'une instance pénale, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une levée du secret professionnel volontaire ou implicite.

- Dans le cadre de la Loi, une levée partielle du secret professionnel ne peut être considérée comme une levée complète aux fins de la communication.

Entre temps, le gouvernement a demandé et obtenu l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. L'appel a été accueilli en avril 2005, et l'audition a eu lieu en décembre 2005. Le Commissaire à l'information était présent comme intervenant, au même titre que l'Advocates Society et le procureur général de l'Ontario. M. Blank se représentait lui-même.

Questions en litige

Le privilège relatif au litige, tel qu'il est prévu à l'article 23 de la Loi, est-il assujetti à une échéance?

Arguments

Le Commissaire à l'information a fait valoir que, selon la jurisprudence fédérale, le secret professionnel a deux volets. Il y a d'abord le privilège traditionnel du conseil juridique, qui protège les communications entre l'avocat et son client. Il y a ensuite le privilège relatif au litige, qui protège la préparation de la cause du client avec son avocat et qui prend fin lorsque le litige est réglé. Le Commissaire à l'information estimait avec les autres parties que les deux volets relevaient de l'article 23 de la Loi. Il estimait également, comme la Cour d'appel fédérale, que l'application du privilège est régie par le droit coutumier et qu'elle est assujettie à une échéance.

Le Commissaire à l'information a expliqué que l'idée de protéger indéfiniment le travail préparatoire de l'avocat du gouvernement était contraire à l'objet de la Loi et au principe selon lequel les exceptions à l'accès doivent être limitées et spécifiques. Il a ajouté que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des

documents en vertu de l'article 23 doit également être exercé conformément à ces principes. Le Commissaire à l'information a fait remarquer que les communications entre avocat et client échangées dans le cadre de la préparation d'une cause seraient protégées par le volet du privilège ayant trait aux conseils juridiques non définis, de sorte qu'il n'était de toutes façons pas nécessaire de s'inquiéter de leur communication en vertu de la Loi.

À l'audition, le gouvernement a fait valoir qu'il fallait comprendre de la même façon les deux volets du privilège et qu'il n'était pas justifié d'imposer une échéance au privilège relatif au litige. Le procureur général de l'Ontario a appuyé cette prise de position. L'Advocates Society, par contre, était d'avis que les deux privilèges étaient si différents dans leur logique et leur portée qu'ils constituaient presque deux privilèges distincts, mais elle reconnaissait qu'ils étaient tous deux assujettis à l'article 23 de la Loi. La Society a également demandé à la Cour de formuler une série de directives raisonnées applicables au privilège relatif au litige et de circonscrire les types de documents qui y seraient assujettis, compte tenu des exigences juridiques modernes.

M. Blank a demandé la communication du maximum de documents possibles en vertu de la Loi.

Issue de l'affaire

La Cour suprême a mis sa décision en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

C. Modifications législatives

Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

La définition de « gouvernement autochtone », au paragraphe 13(3) de la Loi, comprend désormais deux autres gouvernements autochtones. Le projet de loi gouvernemental C-14 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 15 février 2004 et est entré en vigueur le 4 août 2005 [TR/2005-0054]. Le projet de loi gouvernemental C-56 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi portant sur la mise en vigueur de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et de l'Accord sur le traitement fiscal des Inuit du Labrador*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 1er décembre 2005 [TR/2005-0117].

C'est ainsi que le paragraphe 13(3) de la Loi se lit comme suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)*c)* s'entend :

a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou

b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*; ou

c) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*, (article 107); ou

d) du gouvernement Nunatsiavut, selon la définition de l'article 2 de la *Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador*.

Le projet de loi gouvernemental C-11 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*, a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005 [Lois du Canada (2005), ch. 46] et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. Ce projet de loi modifiera l'article 16 de la Loi en y ajoutant ce qui suit au paragraphe (1) :

(1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de cinq ans lors de la demande et contenant :

(a) des renseignements préparés dans le cadre d'une divulgation d'actes répréhensibles faite en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête menée sous le régime de la même loi;

b) des renseignements obtenus par un supérieur hiérarchique, par un agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de la même loi ou par le commissaire à l'intégrité du secteur public et ayant trait à une telle divulgation ou enquête menée, si les documents révèlent l'identité du fonctionnaire qui a fait la divulgation ou qui a collaboré à l'enquête, ou sont susceptibles d'en révéler l'identité.

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de*

gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et les articles 224 et 225 sont entrés en vigueur le 1er avril 2005 [TR/2005-0024]. Le projet de loi modifie :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise (article 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « *Public Service Employment Act* », « Public Service Pension Fund » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi gouvernemental C-78 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose de modifier le paragraphe 20(1) de la Loi pour y ajouter ce qui suit à la suite de l'alinéa *b)* :

> *b.1)* des renseignements qui, d'une part, sont fournis à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, la mise à jour, la mise à l'essai ou la mise en oeuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des urgences* et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection (…).

Le projet de loi prévoit également de modifier la disposition de dérogation au principe de l'intérêt public, au paragraphe 20(6), comme suit :

> 20(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés à l'un des alinéas (1)*b)* à *d)*
>
> > *a)* pour des raisons d'intérêt public concernant la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement;
> >
> > *b)* les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à la sécurité de ses ouvrages, réseaux ou systèmes, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2005, projet de loi C-78, article 8; a fait l'objet d'une première lecture le 17 novembre 2005).

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de l'exercice 2005-2006, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, abolies, ont été rayées de la liste. D'autres interdictions de communication ont été ajoutées à la liste des dispositions de l'annexe II. Les modifications suivantes ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Par décret établi en vertu du paragraphe 77(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* (Gazette du Canada, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1489), l'annexe I a été modifiée, et les institutions gouvernementales suivantes ont été ajoutées, par ordre alphabétique, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » :

Canada Development Investment Corporation / Corporation de développement des investissements du Canada

Canadian Race Relations Foundation / Fondation canadienne des relations raciales

Cape Breton Development Corporation / Société de développement du Cap-Breton

Cape Breton Growth Fund Corporation / Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton

Enterprise Cape Breton Corporation / Société d'expansion du Cap-Breton

Marine Atlantic Inc. / Marine Atlantique S.C.C.

Old Port of Montreal Corporation Inc. / Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Parc Downsview Park Inc. / Parc Downsview Park Inc.

Queens Quay West Land Corporation / Queens Quay West Land Corporation

Ridley Terminals Inc. / Ridley Terminals Inc.

Ce décret était accompagné du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation suivant :

Le président du Conseil du Trésor a demandé que les dix sociétés d'État suivantes soient ajoutées à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, la Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., la Société du Vieux-Port de Montréal Inc., Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor, Reg Alcock, a déposé à la Chambre des communes un rapport sur la gouvernance des sociétés d'État intitulé *Répondre aux attentes des Canadiens et des Canadiennes — Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État canadiennes*. Ce rapport contient 31 mesures conçues pour renforcer considérablement la gouvernance et la reddition des comptes des sociétés d'État canadiennes. L'une des mesures consiste à étendre la *Loi sur l'accès à l'information* (et par conséquent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) aux dix sociétés d'État en question au moyen d'un décret.

Le projet de loi gouvernemental C-9 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-101]. Le paragraphe 18(7) prévoit qu'un renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme : il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car le nom de l'Agence est déjà inscrit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Le projet de loi gouvernemental C-22 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi constituant le ministère du Développement social et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-97]. L'article 42 du projet de loi modifie l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » l'inscription : « Department of Social Development / Ministère du Développement social ». Les articles 43 et 44 modifient respectivement l'annexe II en remplaçant le renvoi à l'article 104 (en face de *Régime de pensions du Canada*) par un renvoi au paragraphe 104.01(1) et le renvoi à l'article 33 (en face de *Loi sur la sécurité de la vieillesse*) par un renvoi au paragraphe 33.01(1).

Le projet de loi gouvernemental C-23 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-99]. L'article 58 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » : « Department of Human Resources Development / Ministère du Développement des ressources humaines ». L'article 59 modifie l'annexe I en y ajoutant ce qui suit, par ordre alphabétique, à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » : « Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ». L'article 60 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « *Department of Human Resources and Skills Development/Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* ». Par ailleurs, l'article 61 modifie l'annexe II en y

supprimant le renvoi à « *Department of Human Resources Development Act*/*Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5.

Le projet de loi gouvernemental C-26 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*, a reçu la sanction royale le 2 novembre 2005. L'article 16 et le paragraphe 19(1) sont entrés en vigueur le 12 décembre 2005. Il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car l'ancien organisme (Agence des services frontaliers du Canada) est déjà inscrit à l'annexe I. Tout renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme et à toute ordonnance du gouverneur en conseil rendue en vertu de l'alinéa b) de la définition de « responsable » à l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le projet de loi gouvernemental C-43 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement*, a reçu la sanction royale et est entré en vigueur le 29 juin 2005 (Lois du Canada (2005), ch. 30). L'article 88 modifie l'annexe I en y ajoutant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Canada Emission Reductions Incentives Agency / Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions ».

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37e Législature, 3e session), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. L'article 72 est entré en vigueur le 12 janvier 2006 [TR/2004-49]. Cette disposition modifie l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* en y ajoutant ce qui suit, par ordre alphabétique, à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée ».

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 88 est entré en vigueur le 1er avril 2005 [TR/2005-0024]. Cette disposition modifie l'annexe I de la Loi en y remplaçant, dans la version anglaise, le renvoi à « Public Service Staff Relations Board » (rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ») par le renvoi à « Public Service Labour Relations Board ».

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37e Législature, 2e session), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003. Les articles 78 et 79, une fois proclamés (ils n'étaient pas encore entrés en vigueur au 31 mars 2006), modifieront l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » : « Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims / Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations ». Ils modifieront également l'annexe II en y ajoutant un renvoi à « *Specific Claims Resolution Act* / *Loi sur le règlement des revendications particulières* » et un renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) de cette Loi.

Par décret C.P. 2006-44 publié le 6 février 2006, l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifiée par suppression du ministère du Commerce international à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de la 38e Législature, un certain nombre de modifications législatives ont été proposées concernant les annexes I et II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aucun progrès n'a été enregistré au cours de l'exercice 2005-2006 concernant le projet de loi gouvernemental C-31 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois*, et le projet de loi gouvernemental C-32 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 72-73).

Le projet de loi gouvernemental C-62 (38e Législature, 1re session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*, modifie l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* en y remplaçant le renvoi aux paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) (en face du renvoi à la *Loi sur l'aéronautique*) par toute une série d'interdictions supplémentaires de communication énumérées comme suit : « paragraphe 4.79(1), articles 5.392 et 5.393, paragraphes 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) et 24.1(4) et article 24.7 ». (Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 28 septembre 2005.)

Modifications du décret sur la désignation des responsables d'institutions gouvernementales

L'annexe de la *Loi sur l'accès à l'information* intitulée *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* est modifiée par l'ajout de ce qui suit, par ordre numérique (Gazette du Canada, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1491) :

Article	Colonne I Institution gouvernementale	Colonne II Poste
12.1	Canada Development Investment Corporation *Corporation de développement des investissements du Canada*	Chairman *Président*
28.2	Canadian Race Relations Foundation *Fondation canadienne des relations raciales*	Executive Director *Directeur général*
32.	Cape Breton Development Corporation *Société de développement du Cap-Breton*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
32.1	Cape Breton Growth Fund Corporation *Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton*	Chief Executive Officer *Premier dirigeant*
38.1	Enterprise Cape Breton Corporation *Société d'expansion du Cap-Breton*	Vice-President *Vice-président*
52.1	Marine Atlantic Inc. *Marine Atlantique S.C.C.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
75.4	Old Port of Montreal Corporation Inc. *Société du Vieux-Port de Montréal Inc.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
76.001	Parc Downsview Park Inc. *Parc Downsview Park Inc.*	President and Chief Executive Officer *Président et premier dirigeant*
87.2	Queens Quay West Land Corporation *Queens Quay West Land Corporation*	Senior Vice-President *Vice-président principal*
89.	Ridley Terminals Inc. *Ridley Terminals Inc.*	President *Président*

CHAPITRE VI

Les Services intégrés

Les Services intégrés fournissent des services financiers, de gestion des ressources humaines, de gestion de l'information et de technologie de l'information et des services administratifs généraux à l'appui de la principale activité du Commissariat à l'information. Ces services sont indispensables au Commissariat pour gérer stratégiquement ses opérations, remplir son mandat, répondre aux attentes des parlementaires et des Canadiens et réaliser ses objectifs stratégiques. Ils constituent également l'importante infrastructure qui appuie la fonction décisionnelle du Commissariat et lui permet de prendre des mesures administratives à l'échelle du gouvernement.

Comme nous l'avons déjà dit dans ce rapport, le Commissariat manque de ressources depuis plusieurs années. Les Services intégrés ont étroitement collaboré avec les gestionnaires opérationnels pour circonscrire toutes les économies possibles sans compromettre les obligations législatives du Commissariat et les normes de service professionnelles en vigueur.

Les Services financiers

D'autres structures de gouvernance et de responsabilisation ont été mises en place, par exemple le cadre de gestion et de responsabilisation (CGR).

Nous avons continué de rendre compte des activités financières conformément aux politiques, aux directives et aux normes du gouvernement, et, au cours de la période visée, le Commissariat a fait l'objet de sa troisième vérification annuelle, effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG). On peut se procurer un exemplaire des résultats de la vérification en s'adressant à nos bureaux ou en consultant le site du Commissariat.

Les Ressources humaines

La principale activité du service des Ressources humaines au cours de l'exercice 2005-2006 a été la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Au cours de la période visée par ce rapport, l'ensemble des politiques, des délégations des Ressources humaines, des instruments de règlement des différends, etc. ont été mis à jour en fonction des modifications administratives associées à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. En outre, tout le personnel du Commissariat a reçu une formation à cet égard.

La technologie de l'information

Pour gérer le grand nombre de cas provenant de tous les coins du pays, le Commissariat s'appuie sur des systèmes et des instruments technologiques automatisés et à jour qui permettent aux décideurs et aux employés de partager et d'échanger des renseignements, d'étayer la préparation des cas, de gérer l'acheminement des dossiers à travers les divers stades de la procédure, et de communiquer et de se concerter avec les parties intéressées.

Au cours de la période observée, la Direction générale de la technologie de l'information a mis à niveau son Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI), l'Application intégrée des enquêtes (AIE), qui est son principal système de repérage des cas, et son Système de suivi judiciaire (SSJ).

En outre, la Direction générale de la technologie de l'information a amélioré la sécurité du site Web du Commissariat en y introduisant des logiciels anti-pourriel et anti-espiogiciels.

Les Services administratifs

Au cours de la période observée, les Services administratifs se sont efforcés de garantir que les acquisitions étaient justes, transparentes et rentables.

Le projet pilote de financement

Comme il en a déjà été question dans le rapport, un Comité de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement a été créé. Les Services intégrés jouent un rôle central dans la coordination des communications avec le comité et avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et dans la préparation et la présentation des demandes de ressources du Commissariat et de leur justification.

Le tableau 1 résume l'utilisation du budget de fonctionnement et des ETP (équivalents à temps plein) du Commissariat au cours de l'exercice 2005-2006. Le tableau 2 est une ventilation de l'utilisation des ressources par catégorie de dépenses.

Tableau 1 – Ressources par activité (2005-2006)

	Utilisation des ETP	Pourcentage	Budget de fonctionnement*	Pourcentage
Accès à l'information gouvernementale	41,8	79 %	4 027 355 $	78 %
Services intégrés **	11,0	21 %	1 160 987 $	22 %
Total du crédit du programme d'accès	52,8	100 %	5 188 342 $	100 %

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés

** La partie non-salariale du budget de fonctionnement des Services intégrés comprend environ 90 % des dépenses liées au programme.

Tableau 2 – Détails par article de dépense (2005-2006)

	Article courant	Services intégrés	Accès à l'information gouvernementale	Total
Salaires	01	754 190	3 358 688	4 112 878
Transports et communications	02	71 087	66 256	137 343
Information	03	1 653	57 583	59 236
Services spécialisés	04	155 191	443 303	598 494
Locations	05	9 784	19 747	29 531
Entretien et réparations	06	54 988	24 554	79 542
Matériel et fournitures	07	31 912	39 023	70 935
Acquisition de machines et d'équipement	09	81 915	15 684	97 599
Autres subsides et paiements	12	267	2 517	2 784
Total du crédit du programme d'accès		1 160 987	4 027 355	5 188 342

Remarques

1. À l'exclusion du régime d'avantages sociaux des employés (RASE).
2. Les dépenses n'incluent pas les rajustements de fin d'année.
3. Les dépenses des Services intégrés au titre des articles courants 02-12 représentent surtout des dépenses liées au programme (environ 90 %).